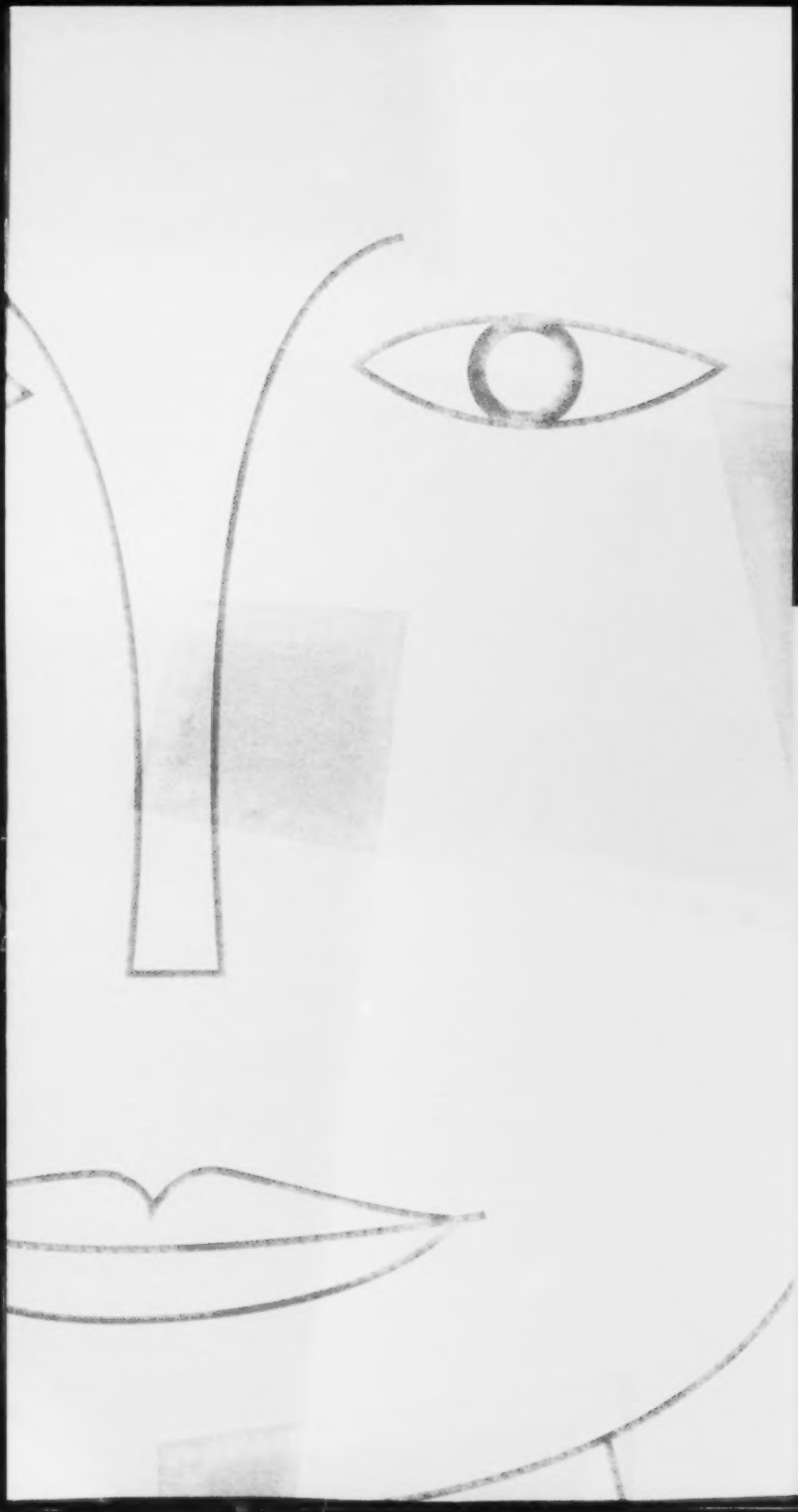


Conseil du statut
de la femme

Avis

Les femmes et les institutions démocratiques : pour une meilleure participation

Québec

103-02535/

Avis

Les femmes et les institutions démocratiques : pour une meilleure participation

Octobre 2002

Le présent avis a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme lors de l'assemblée du 15 octobre 2002.

Les membres du Conseil étaient alors Diane Lavallée, présidente, Michèle Taïna Audette, Lyse Brunet, Claire Deschênes, Ghyslaine Fleury, Christine Fréchette, Danielle Labrie, Chantal Maillé, Micheline Simard, Carolyn Sharp et Denise Trudeau.

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur tout sujet soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socio-économiques et des syndicats.

Cet avis a été coordonné à la Direction de la recherche et de l'analyse

Recherche et rédaction
Lucie Desrochers

Soutien technique et révision
Francine Bérubé

Conseil du statut de la femme
Service des communications
8, rue Cook, 3e étage
Québec (Québec) G1R 5J7

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926
Internet : http://www.csf.gouv.qc.ca
Courrier électronique : publication@csf.gouv.qc.ca

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2002
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-550-39978-1

© Gouvernement du Québec

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication à des fins non commerciales sont autorisées à la condition d'en mentionner la source.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

CHAPITRE PREMIER — DES OBSTACLES À LA PARTICIPATION MAXIMALE DES FEMMES AU POUVOIR POLITIQUE 13

1.1 Des obstacles sociologiques, psychologiques et socio-économiques 13

1.1.1 Des obstacles sociologiques 14
1.1.2 Des obstacles psychologiques 16
1.1.3 Des obstacles socio-économiques 17

1.2 Les relations du mouvement des femmes avec le monde politique 19

CHAPITRE II — DE LA DÉMOCRATIE PARITAIRE 23

2.1 Origine et définition de la démocratie paritaire 23

2.2 Critique de la démocratie paritaire 25

2.2.1 Arguments en faveur de la parité 26
2.2.2 Arguments contre la parité 28

2.3 La parité : une question à débattre au Québec 31

CHAPITRE III — DES MOYENS UTILISÉS POUR FAVORISER L'ÉLECTION ET LA NOMINATION DES FEMMES 33

3.1 Les interventions législatives 33

3.1.1 La France, un cas unique 34
3.1.2 Les « quotas » imposés sur les listes électorales 38
3.1.3 Les sièges réservés aux femmes dans les assemblées 41
3.1.4 Les mesures contestées ou abandonnées 42
3.1.5 Les mesures incitatives 43
3.1.6 Tentatives d'interventions législatives en faveur de l'élection de femmes 44
3.1.7 En marge de l'élection : les nominations gouvernementales 47

3.2 Refus d'intervenir 49

3.3 Les interventions des partis politiques 51

3.4 Pour l'engagement des partis politiques au Québec 52

3.4.1 Le financement des candidates et des candidats aux élections et à l'investiture d'un parti 53
3.4.2 Le choix des candidates et des candidats 55
3.4.3 La formation politique 57

3.5 Un soutien législatif et gouvernemental à l'accès des femmes aux instances de pouvoir 57

3.5.1 Une mesure incitative : encourager les partis politiques à présenter et à faire élire des candidates 58
3.5.2 L'avenir du programme *À égalité pour décider* 59

CHAPITRE IV — LE MODE DE SCRUTIN 63

4.1 Les modes de scrutin 63

4.1.1 Le scrutin majoritaire 64

4.1.1.1 Description 64
4.1.1.2 Avantages et inconvénients 65

4.1.2 Le scrutin proportionnel 66

4.1.2.1 Description 66
4.1.2.2 Avantages et inconvénients 66

4.1.3 Le scrutin mixte ou semi-proportionnel 67

4.2 De l'incidence du mode de scrutin sur l'élection des femmes 67

4.3 De l'incidence du mode de scrutin sur la participation des femmes à l'exercice du pouvoir politique 73

CHAPITRE V — LE RÉGIME POLITIQUE ET LA PARTICIPATION DES FEMMES AU SEIN DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES .. 75

5.1 Présentation des principaux régimes politiques 75

5.1.1 Le régime présidentiel 75
5.1.2 Le régime parlementaire 76

5.2 Du rôle des parlementaires 77

5.2.1 Les députées et députés en régime parlementaire 78
5.2.2 Les députées et députés en régime présidentiel 84

5.3 L'accès des femmes aux fonctions exécutives 85

5.4 Les nominations gouvernementales au Québec 86

CHAPITRE VI – LES FEMMES EN TANT QUE CITOYENNES 91

6.1 La démocratie directe 91

6.2 La place des régions dans le système politique et les femmes 97

CONCLUSION 101

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME 103

ANNEXE 1 — FEMMES ÉLUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, 1962-1998 105

ANNEXE 2 — FEMMES ÉLUES À LA CHAMBRE DES COMMUNES QUÉBEC – 1972-2000 106

ANNEXE 3 — DÉPUTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET MINISTRES DANS LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1962-2002 107

BIBLIOGRAPHIE 109

INTRODUCTION

À travers les thèmes tels que l'accession au statut de citoyenne par l'obtention du droit de vote puis d'éligibilité, la participation active à la vie publique et l'accès au pouvoir, voire son partage avec les hommes, on lit une grande partie de l'histoire de la lutte des femmes pour l'égalité.

Les femmes sont aujourd'hui électrices et éligibles dans presque tous les pays du monde[1]. Certains États accordent le droit de vote et d'éligibilité aux femmes depuis la fin du XIX[e] siècle alors que d'autres n'ont franchi ce pas que tout récemment. Malgré cette égalité généralisée devant le vote et l'éligibilité, les femmes ne composent en moyenne que 14,2 % des parlements du monde; la moyenne mondiale a déjà d'ailleurs été plus élevée, ayant atteint un « record » en 1988 alors que 14,8 % des députés étaient des femmes.

Au Québec, les femmes ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections provinciales depuis 1940. Si leur taux de participation au vote a toujours été aussi important que celui des hommes, leur participation aux élections en tant que candidates a toujours été inférieure à celle des hommes. En effet, entre 1940 et 1960, seulement 12 femmes sont candidates aux élections générales, toutes pour des partis n'ayant raisonnablement aucune chance de faire élire des députés. À l'élection de 1960, pourtant prometteuse de changements progressistes, aucune femme n'a posé sa candidature. Cependant, à l'élection suivante, en 1962, on retrouve trois candidates dont une dans chacun des deux partis politiques susceptibles de former le gouvernement – parmi celles-ci, M[me] Claire Kirkland-Casgrain élue à l'occasion d'une élection partielle en décembre 1961.

À partir de cette date, le pourcentage de femmes parmi les personnes qui se portent candidates aux élections générales augmente de façon presque régulière. L'augmentation devient plus significative à l'élection de 1973, période qui coïncide avec la résurgence du mouvement féministe, alors que 26 femmes sont candidates dont la moitié pour des partis qui ont fait élire des candidats à cette élection. Pourtant, une seule d'entre elles connaîtra la victoire, M[me] Lise Bacon.

En 1976, pour la première fois, plus d'une femme siégera en même temps à l'Assemblée nationale; elles seront cinq. À la suite des dernières élections générales de 1998, les 29 députées formaient 23,2 % de l'Assemblée nationale; à la faveur des élections partielles tenues depuis, leur nombre est passé à 35 pour représenter 28 % de l'Assemblée. Même s'il est encore loin de la parité numérique, le Québec fait quand même très bonne figure à l'échelle mondiale; en effet, il occuperait, s'il en était membre, le 14[e] rang, sur 142 parlements membres de l'Union interparlementaire pour ce qui est de la présence des femmes à l'assemblée législative[2].

---

1 Les droits de voter et de se porter candidates aux élections législatives ne sont pas encore reconnus aux femmes au Koweït, aux Émirats arabes unis, où le parlement est nommé, les droits de vote et d'éligibilité ne sont accordés ni aux hommes ni aux femmes. (Source : Union interparlementaire. *Le suffrage féminin. Une chronologie mondiale de la reconnaissance aux femmes des droits de voter et d'être candidates*, (page consultée à plusieurs reprises entre le 18 février et le 14 août 2002), adresse URL : http://www.ipu.org/french/issues/wmndocs/suffrage.htm)

2 Union interparlementaire. *Les femmes dans les parlements nationaux*, (page consultée à plusieurs reprises entre le 18 février et le 14 août 2002), adresse URL : http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm

Les députées québécoises sont en outre très actives sur le plan international par le truchement des trois associations dont fait partie l'Assemblée nationale, soit l'Association parlementaire du Commonwealth qui a intégré une section féminine en 1990, la Confédération parlementaire des Amériques dont la section féminine, fondée à Québec en 1999, est présidée par la députée Lyse Leduc. M^me^ Louise Harel, présidente de l'Assemblée nationale du Québec, préside par ailleurs l'Assemblée parlementaire de la Francophonie depuis juillet 2002. Cette organisation vient de mettre sur pied le Réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie; ce nouveau réseau est présidé par la députée Hélène Robert. Ces regroupements ont tous pour objectif une meilleure concertation des femmes parlementaires sur les questions touchant l'accès des femmes au pouvoir politique et aux postes de décision[3].

L'entrée et la progression des Québécoises à la Chambre des communes du Canada sont plus lentes qu'à l'Assemblée nationale. Alors que certaines femmes obtiennent le droit de vote aux élections fédérales en 1917[4] et l'ensemble des Canadiennes en 1918, le droit d'éligibilité est octroyé en 1921, mais il faut attendre 1972 avant que les trois premières députées québécoises[5] fassent ensemble leur entrée au parlement canadien. Leur nombre progresse régulièrement jusqu'en 1984 alors qu'il fait plus que doubler d'un coup, passant de 6 à 14; à la suite des deux élections générales subséquentes, toutefois, leur nombre a diminué à 10 en 1993 pour remonter à 18 depuis 1993. Ces 18 députées québécoises forment 24 % de la représentation québécoise à la Chambre des communes. Présentement, les femmes représentent 20 % de la Chambre des communes, ce qui place le Canada au 34^e^ rang des 142 parlements membres de l'Union interparlementaire[6].

L'évolution statistique montre que, tant sur la scène québécoise que canadienne, ce n'est qu'au milieu des années 80 que la proportion de candidates pour les partis majeurs sera équivalente à celle des candidates indépendantes ou pour des partis mineurs ou des groupuscules. Or, il est évident que ces institutions-clés dans le système politique que sont les partis politiques jouent un rôle de premier plan dans l'accession des femmes aux postes électifs. Il sera d'ailleurs largement question de leur importance dans cette étude.

Le pouvoir municipal échappe lui aussi encore aux femmes. La présence féminine au sein des conseils municipaux n'augmente qu'à dose homéopathique. De 19,5 % de conseillères qu'elles étaient en 1994, elles ne sont, en 2001, que 23,8 %; quant aux mairesses, elles sont passées, en six ans, de 8,9 % à 10,7 %. On constate donc que l'idée largement répandue voulant que le pouvoir municipal soit plus accessible aux femmes parce qu'il se trouve plus proche des citoyennes et des citoyens et que, pour l'exercer, on ne doit pas quitter sa localité ne se vérifie pas dans les statistiques.

---

3 Assemblée nationale du Québec. *Les activités multilatérales*, (page consultée le 11 juillet 2002), adresse URL : http://www.assnat.qc.ca/fra/associations/act-multi.htm#apf et Assemblée nationale du Québec. *Création officielle du Réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*, communiqué de presse, 11 juillet 2002.

4 L'octroi du droit de vote aux femmes se fait en deux étapes et n'est pas exempt de calculs politiques en ce temps de guerre. Dans un premier temps, le droit de vote est octroyé aux femmes qui sont dans les forces armées ainsi qu'à celles qui ont un mari ou un fils dans l'armée.

5 Il s'agit de Monique Bégin, Albanie Morin et Jeanne Sauvé.

6 Union interparlementaire. *Les femmes dans les parlements nationaux*, *op. cit.*

Mais pourquoi cette insistance des femmes à toucher leur part du pouvoir politique? Au-delà de la légitime recherche d'égalité de droit et de fait, deux motivations principales animent le mouvement des femmes à l'égard de la participation des femmes à la prise de décision collective. D'abord, le déficit persistant de la présence féminine dans les institutions démocratiques finit par jeter un discrédit sur les institutions elles-mêmes qui semblent incapables d'intégrer équitablement une des composantes de la société, soit sa moitié féminine. Il est en outre déplorable que la société se prive, en quelque sorte, d'une partie de ses talents. Puis, bien qu'il existe un débat sur le sujet dans la littérature féministe, on estime que la présence des femmes dans les lieux de pouvoir contribue à faire en sorte que les problèmes liés à la condition féminine soient élevés au rang d'enjeux politiques.

Le débat, que les différentes auteures n'ont pas réussi à trancher, est le suivant : est-ce que les femmes en politique gouvernent différemment et soulèvent des thèmes différents des hommes?

À l'appui de la thèse voulant que les femmes fassent une différence, on cite des études américaines et européennes. Les études américaines indiquent que les femmes membres du Congrès ou des législatures des États sont plus susceptibles de soutenir les droits des femmes et d'appuyer les projets de loi visant à améliorer la santé, le bien-être social et les droits des consommateurs que leurs collègues masculins. Dans les pays scandinaves, on a noté, au cours des années 80, que les questions et les discours des femmes parlementaires différaient de ceux des hommes et portaient davantage sur la famille, l'environnement, la santé, l'habitation et les droits des consommateurs alors que les hommes se préoccupaient de l'emploi, des communications, de l'énergie et des politiques fiscales. Seules les femmes soulevaient des questions se rapportant à la condition féminine. Au parlement européen, lorsque des questions relatives aux droits des femmes ont été discutées, c'était sur l'initiative de femmes parlementaires. En Angleterre, les femmes élues se trouvent généralement plus à gauche que les hommes. Toutefois, le genre n'est pas le seul facteur qui anime les femmes : elles sont aussi membres d'un parti, appartiennent à des tendances idéologiques, des classes sociales et des régions.

Il y a en outre beaucoup de scepticisme chez les chercheuses face à ces études voulant que les femmes changent la politique. On dit que des études menées dans un pays ne sont pas nécessairement transférables dans un autre; ce qui est vrai pour les États-Unis ou l'Europe ne l'est pas partout. D'autres études indiquent qu'au cours des trente dernières années, on a vu, en Scandinavie, les attitudes des femmes et celles des hommes concorder de plus en plus à mesure que la proportion d'élues progressait. Les femmes qui ont exercé le pouvoir à la tête de quelques pays n'ont pas non plus montré de différences notables, tant dans leur style que dans leurs politiques. On croit que l'idée que les femmes sont davantage compatissantes en politique repose sur des stéréotypes sociaux profondément ancrés. On doit en outre se garder d'évaluer les femmes sur des bases différentes de celles des hommes et d'exiger d'elles des qualités et des résultats plus élevés[7].

---

[7] Pippa NORRIS, « Women Politicians : Transforming Westminster? » dans *Women in Politics*, dir. Joni Lovenkuski et Pippa Norris, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 93-94.

Plusieurs considèrent cependant que la présence d'une masse critique est nécessaire pour que la présence des femmes se fasse sentir efficacement. Quelle est cette masse critique? Pippa Norris la situe à trois niveaux. Lorsque les femmes forment moins de 15 % d'une assemblée, elles ne sont qu'une simple minorité; lorsque leur nombre atteint entre 15 et 40 %, leur poids est certain et on ne peut les ignorer. Enfin, lorsqu'elles atteignent une proportion variant entre 40 et 60 %, l'équilibre est atteint, comme c'est le cas dans les pays scandinaves. À partir de 40 %, un groupe peut influencer la définition de l'ordre du jour.

Le Conseil du statut de la femme s'est toujours intéressé à la relation des femmes avec le pouvoir politique et à leur présence dans les institutions. Ce document se veut une contribution supplémentaire au débat sur ces questions qui ne cessent d'animer le mouvement des femmes au Québec.

Sa publication coïncide en outre avec la tenue d'une vaste réflexion lancée en juin 2002 par M. Jean-Pierre Charbonneau, ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques. Sous le titre *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, le ministre convie la population québécoise à une consultation et à un débat sur l'ensemble des institutions démocratiques[8]. Dans ce document de consultation, le ministre soulève directement la question de la présence des femmes dans les institutions démocratiques et s'interroge sur les moyens à prendre pour mettre fin au déficit démocratique. À tout événement, toutes les Québécoises, individuellement ou à titre de membres d'un groupe lié au mouvement des femmes, sont invitées à cette réflexion et à faire connaître leurs opinions et leurs attentes.

À cet égard, ce document pourrait, nous semble-t-il, contribuer à alimenter leur réflexion. Il se veut d'abord un document d'information et de réflexion; il contient en outre certaines orientations privilégiées par le Conseil du statut de la femme pour favoriser une participation accrue des femmes à la vie politique.

Nous rappelons d'abord les obstacles sociologiques, psychologiques et socio-économiques qui empêchent une présence équitable des femmes dans les institutions démocratiques et leur participation maximale aux affaires publiques et nous analysons les relations que le mouvement des femmes entretient avec le monde politique pour y déceler certains facteurs susceptibles d'affecter la pleine participation des femmes au pouvoir politique.

Le chapitre II présente les termes des débats qui ont lieu autour du concept de parité ou de démocratie paritaire; il se termine par une invitation à débattre de la question au Québec. Le chapitre III fait état des différents moyens mis en place, envisagés ou rejetés dans environ 80 pays pour favoriser l'élection et la nomination des femmes. Le chapitre se poursuit par la formulation d'une série de recommandations s'adressant aux partis politiques et au gouvernement afin qu'ils adoptent des mesures favorables à l'augmentation de la participation des femmes à la vie démocratique.

---

8 On trouvera le document de consultation sur le site web suivant : http://www.pouvoircitoyen.com/. On peut également le commander par téléphone au Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques au (418) 528-8024, par télécopieur au (418) 528-8094.

Le chapitre IV porte sur le mode de scrutin. On y présente brièvement les modes de scrutin et nous nous interrogeons sur son incidence sur l'élection d'un plus grand nombre de femmes ainsi que sur leur participation éventuelle à l'exercice du pouvoir politique. Nous faisons ensuite le même exercice, au chapitre V, pour ce qui est du régime politique. Ce chapitre se termine par des recommandations du Conseil sur l'exercice du pouvoir de nomination du gouvernement au regard de l'accès des femmes à certains postes de commande.

Le chapitre VI traite des femmes en tant que citoyennes et se réfère aux questions posées par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques sur la pertinence d'introduire des éléments de démocratie directe dans le système politique québécois et sur les principes qui devront éventuellement guider les choix politiques au regard des pouvoirs régionaux afin de garantir les acquis des femmes et favoriser tant leur intégration dans ces instances éventuelles que la prise en considération de leurs intérêts.

CHAPITRE PREMIER — DES OBSTACLES À LA PARTICIPATION MAXIMALE DES FEMMES AU POUVOIR POLITIQUE

Nous devons d'abord constater que des obstacles importants se situent bien en amont du système électoral lui-même. Force est de constater encore une fois que la vie des femmes et celle des hommes sont différentes et que ces différences sont source d'inégalité.

Une analyse qui s'étend au-delà du strict environnement politique ou électoral met rapidement au jour des obstacles de nature psychologique, sociologique et économique; une telle analyse indique également que le rapport que les femmes et le mouvement des femmes entretiennent avec le pouvoir politique peut constituer une entrave à l'élection d'un nombre maximal de femmes.

À l'occasion de la préparation de son avis sur l'accès des femmes dans les structures officielles du pouvoir, il y a maintenant huit ans, le Conseil du statut de la femme avait procédé à une revue de la littérature afin d'identifier les différentes barrières qui empêchaient les femmes d'occuper toute la place qui leur revient dans les institutions démocratiques. Des ouvrages récents[9] montrent que, de toute évidence, les contraintes de différentes natures que nous mentionnions persistent. L'Union interparlementaire, en se basant sur une enquête menée auprès de ses membres, affirme : « Quelles que soient les régions, les pays et la sensibilité des partis concernés, des constantes demeurent, comme si les barrières dans l'accès à la vie politique étaient générales et universelles[10]. »

Ce sont ces obstacles persistants que nous présenterons dans ce chapitre.

1.1 Des obstacles sociologiques, psychologiques et socio-économiques

Les traits que nous nous apprêtons à décrire ne peuvent s'appliquer à toutes les femmes; celles-ci ne forment évidemment pas un bloc à l'égard de leur désir ou de leurs talents face à la vie publique, pas plus que les hommes d'ailleurs. Ils ne s'appliquent pas non plus avec la même acuité dans toutes les sociétés. Certains de ces sujets sont ouvertement évoqués dans le discours féministe, d'autres sont délaissés ou même contestés. Il s'agit cependant de caractéristiques suffisamment consistantes pour avoir été analysées et retenues par plusieurs auteures et auteurs qui se sont penchés, encore récemment, sur le problème de la sous-représentation des femmes en politique.

---

9 Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, Genève, Union interparlementaire, 1999, p. 43-46 et Philippe BRAUD. « Sous-représentation des femmes et suspicion du système politique démocratique », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 490-494.

10 Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, *op. cit.*, 1999, p. 43.

1.1.1 Des obstacles sociologiques

Une des explications les plus primaires de la difficulté des femmes à s'installer dans les institutions politiques serait la misogynie des hommes. Les hommes seraient convaincus que la politique est une activité virile dérivée de « l'art de la guerre » dont, historiquement, les femmes ont presque toujours été exclues, si ce n'est que comme victimes. Ils verraient également dans le désir des femmes de participer plus activement aux affaires publiques une menace de perdre éventuellement une part du pouvoir qu'ils détiennent depuis des siècles. Une des conséquences de ces attitudes plus ou moins conscientes des hommes serait le maintien d'un environnement politique hostile aux femmes – ou perçu comme tel. Ce facteur, si on y accorde foi, pourrait expliquer le peu de propension des partis politiques à réfléchir et à modifier leur culture ou leurs pratiques à la demande des femmes[11].

C'est sans doute cet environnement hostile que plusieurs femmes évoquent lorsqu'elles expriment leurs réticences à s'engager dans l'action politique. Des témoignages font référence à une « culture masculine du pouvoir » qui s'opposerait à une « culture féminine ». Le malaise est réel, mais il est difficile à préciser et à définir concrètement. On évoquera, par exemple, le fait que les hommes prennent tout l'espace dans les assemblées, notamment en accaparant les temps de parole. On relèvera également que, souvent, les idées avancées par les femmes reçoivent peu d'attention alors que les mêmes idées, reprises par des hommes, trouvent crédit dans les réunions.

Il est aussi flagrant que les femmes sont encore peu nombreuses dans les groupes très restreints formant l'entourage immédiat des chefs de gouvernement ou dans les instances stratégiques des partis politiques où une importante part du pouvoir est concentrée; le problème a son importance puisque c'est là que se définissent les stratégies et se dégagent les priorités.

Lutter d'abord contre un environnement inamical – ou perçu comme tel – exigerait donc une plus grande énergie de la part des femmes que des hommes; elles devraient d'abord lutter pour établir leur légitimité avant de lutter pour leurs idées.

Les femmes se trouvent ainsi enfermées dans une sorte de cercle vicieux : ce n'est que par la présence des femmes, une masse critique, que cette culture peut être modifiée et trop de femmes renonceraient à franchir cette barrière pour attaquer et changer cette culture inhospitalière du pouvoir.

La socialisation des femmes, qui les préparerait à des rôles sociaux différents de ceux des hommes, constituerait aussi une entrave à une participation politique correspondant à leur importance. L'action politique entrerait en conflit avec la socialisation traditionnelle des femmes qui les disposerait, entre autres, à rechercher et à entretenir l'harmonie entre les personnes, notamment au sein de la famille. Par conséquent, les opinions tranchées et les affrontements directs que suppose le débat politique seraient incompatibles avec leur socialisation qui les préparerait davantage à la recherche du consensus.

---

[11] Philippe BRAUD. *Op. cit.*, p. 490-494.

Les préjugés et les stéréotypes à l'endroit des femmes en politique ne seraient pas non plus complètement disparus, et ce, de l'avis de l'Union interparlementaire, même dans les pays où une culture de l'égalité semble bien installée comme au Canada, en Finlande, en Norvège et en Nouvelle-Zélande[12].

La désaffection à l'endroit de la politique et l'image négative de la classe politique auprès du public en général représentent un danger pour la vie démocratique et sans doute un frein à l'engagement politique d'un certain nombre de personnes. Est-ce que les femmes seraient davantage réticentes que les hommes à faire face à ces sentiments populaires négatifs? Rien ne l'indique; toutefois, si l'on porte foi aux obstacles sociologiques déjà mentionnés et aux entraves que nous décrirons ci-après, il est possible que cette ambiance déprimante, malsaine pour la démocratie, joue davantage sur leur motivation.

Enfin, le partage des tâches familiales et domestiques encore très inégalement réparti entre les femmes et les hommes constitue un sérieux obstacle pour un grand nombre de femmes désireuses de s'impliquer davantage dans la vie de la collectivité. Le temps est une denrée rare. Or, dans la situation actuelle, le temps des femmes est, de façon disproportionnée, consacré aux responsabilités familiales et domestiques; en plus de l'accomplissement des tâches liées à ces responsabilités, les femmes portent généralement à peu près seules la charge mentale qui accompagne l'organisation de la maisonnée. Par conséquent, le temps disponible pour la vie publique n'est pas le même pour les femmes que pour les hommes; il en résulte que les femmes sont effectivement moins disponibles que les hommes pour participer à des organisations qui les mèneront éventuellement dans le giron politique ou pour militer dans un parti.

Plusieurs interventions de la part de féministes désireuses de voir progresser les femmes dans le monde politique visent l'instauration de mesures de conciliation avec la vie familiale pour atténuer les inconvénients du partage inéquitable des responsabilités de la vie privée. On propose par exemple d'éviter de prolonger inutilement les rencontres et de les placer à des heures compatibles avec l'horaire familial. On préconise également l'ouverture de garderies dans les édifices parlementaires, faisant ainsi un parallèle avec les garderies en milieu de travail. Nous croyons que ces propositions relèvent d'excellentes intentions, mais elles ne nous semblent ni réalistes ni pratiques. En effet, le travail d'une ou d'un député s'effectue en partie dans la capitale et en partie dans la circonscription; un tel travail suppose donc des déplacements fréquents et des horaires irréguliers et souvent bouleversés impropres à assurer la stabilité dont les enfants ont besoin. La garderie située dans les édifices parlementaires obligerait le transport régulier d'un enfant, nécessairement d'âge préscolaire. Pour ce qui est du travail dans la circonscription, malgré les meilleures intentions, il ne peut que difficilement se plier aux exigences de la vie familiale.

Cependant, des dates fixes pour les sessions parlementaires, comme c'est le cas au Québec depuis près de vingt ans, peuvent faciliter la tâche de parents. Elles permettent, à

---

12 Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, *op. cit.*, p. 43.

tout le moins, de prévoir les périodes de l'année où la présence sera requise dans la capitale. Les dates fixes ne garantissent cependant pas que la députée ou le député ne sera pas appelé pour des sessions spéciales ou pour participer à des commissions parlementaires, sans parler des événements politiques partisans à caractère national qui occupent plusieurs fins de semaine dans une année.

1.1.2 Des obstacles psychologiques

On a longtemps expliqué la moindre implication politique des femmes par leur manque de scolarité et d'expérience. Ces explications sont de moins en moins admissibles compte tenu des progrès considérables que les femmes ont connus en matière de scolarisation depuis une trentaine d'années. Leurs expériences se sont par ailleurs très largement diversifiées et considérablement accrues. Les professions qui étaient autrefois des viviers traditionnels pour le recrutement de la classe politique sont en voie de féminisation – c'est le cas notamment du barreau; en outre, la provenance socioprofessionnelle des personnes élues s'est elle aussi diversifiée de sorte que le profil de la population féminine se rapproche de plus en plus de celui de la classe politique contemporaine.

Une telle évolution ne semble pas avoir encore affecté dans une même mesure l'accès des femmes aux postes de commande. Nous savons que c'est le cas pour ce qui est des postes de représentation; c'est aussi le cas pour les postes d'encadrement supérieur, que ce soit dans la fonction publique ou dans le secteur privé. Plusieurs observatrices constatent l'existence d'un plafond de verre et plusieurs craignent qu'il ne s'installe dans les postes politiques, ce qui entraînerait des conséquences négatives pour la formation d'une solide masse critique.

Les progrès des femmes en matière de scolarisation, tendance qui persiste chez les jeunes générations, ne se traduisent donc pas par une amélioration équivalente des conditions de travail des femmes ou de leur présence dans les instances représentatives. On peut en attribuer la responsabilité à un marché de l'emploi encore mal adapté aux réalités des femmes et à leurs attentes ou à une fermeture plus ou moins consciente de la classe politique. On ne doit pas non plus refuser d'analyser certaines caractéristiques psychologiques des femmes elles-mêmes qui expliqueraient cet écart.

Les femmes ont-elles les mêmes attentes que les hommes devant la vie en général; ont-elles les mêmes attitudes devant la concurrence, caractéristique du monde politique? Philippe Braud fournit des éléments de réponse à ces questions.

Les désirs de réalisation sociale, conditionnés culturellement, seraient par ailleurs différents selon que l'on appartient à l'un ou l'autre sexe. Une enquête menée auprès de 2 450 diplômées des grandes écoles françaises montre qu'une carrière professionnelle médiocre ne vient qu'au quatrième rang dans ce qu'elles perçoivent comme un échec, soit après le divorce, la mésentente grave avec un enfant ou ne pas avoir consacré suffisamment de temps à leurs activités personnelles. Rappelons que les diplômées des grandes écoles françaises sont justement des femmes susceptibles de s'engager dans la

vie publique, compte tenu des caractéristiques de l'environnement politique en France. La gratification qu'apporte la politique – déjà abîmée par la désaffection dont nous avons déjà parlé – ne répond peut-être pas aux attentes d'un aussi grand nombre de femmes que d'hommes, ce qui réduirait encore la « disponibilité » des femmes pour la vie politique.

La politique est un monde d'affrontement des idées et de concurrence implacable pour l'obtention de postes de commande. Braud se demande si certaines femmes qui s'engagent en politique – ou qui s'y refusent pour cette raison – ne verraient pas la concurrence normale comme les traits d'un sexisme déplacé à leur endroit, peu préparées qu'elles sont par leur socialisation à une telle réalité. Il estime par ailleurs que l'argument sexuel – soit le fait de présenter des femmes – représente un atout pour les partis politiques devant l'électorat.

Des partis politiques, en provenance du monde entier, ont indiqué lors d'une enquête de l'Union interparlementaire qu'ils avaient décelé un manque de motivation chez les femmes vis-à-vis de la vie politique[13]. Philippe Braud a constaté lui aussi une moindre propension des femmes à s'engager en politique et il estime que cet argument trouve un certain fondement dans les difficultés qu'auraient les partis politiques à remplir les quotas lorsqu'ils existent[14].

1.1.3 Des obstacles socio-économiques

La démocratie, au Québec, n'est heureusement pas une question d'argent; toutefois, la situation socioprofessionnelle d'une personne a certainement un effet sur sa possibilité de se porter candidate à un poste électif. L'égalité entre les femmes et les hommes reste encore à faire sur le plan économique, notamment dans l'emploi.

Que les candidates et les candidats émanent des rangs du parti ou que les autorités d'un parti recrutent des personnes à l'extérieur, la situation socio-économique des personnes recherchées revêt une importance certaine. On aura tendance à privilégier les personnes qui ont « réussi » ou qui se sont distinguées dans leur secteur d'activité. On sera également attiré par quelqu'un qui exerce déjà une influence dans son milieu; du seul fait de sa notoriété, il représente un atout pour le parti. Sur le plan de l'emploi, les hommes ont un taux d'activité supérieur aux femmes[15]. Aussi, les femmes et les hommes n'occupent pas les mêmes emplois et ceux-ci occupent encore massivement les postes de commande dans le monde du travail. Les emplois que ces derniers occupent en plus grand nombre les placent en meilleure situation pour faire valoir leurs capacités à gouverner ou pour attirer l'attention des partis.

En outre, il est vraisemblable que les employeurs accordent une plus grande souplesse à leur personnel de haut niveau dans la perspective d'une candidature qu'au personnel

---

13 *Idem*, p. 44.

14 Philippe BRAUD, *Op. cit.*, p. 490-494.

15 En 2001, le taux d'activité des femmes est de 56,6 % alors que celui des hommes est de 70,9 %. Statistique Canada, *Population active, occupée et en chômage, et taux d'activité et de chômage, Québec, 2001*, (page consultée le 1er juillet 2002), adresse URL http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Labour/labor07b_f.htm

attaché à la production; on peut en effet penser qu'une entreprise tire certains bénéfices, en termes de renommée, de la participation de l'un des ses cadres supérieurs à la vie publique alors que l'apport est à peu près nul si la même initiative est le fait, par exemple, de la représentante syndicale du personnel de bureau. Le phénomène est le même pour les travailleuses et les travailleurs autonomes. Les femmes représentent environ le tiers des autonomes; on sait aussi que le travail autonome recouvre des situations très variées et, que ce soit dans l'exercice des professions libérales ou dans le domaine commercial, les femmes ne sont pas à égalité avec les hommes. Sur ce plan, nous sommes convaincues que les hommes bénéficient de plus grands avantages en termes de rayonnement et d'influence. Or, le type d'activité professionnelle qu'une personne exerce dans son milieu est une source de notoriété qui prend toute son importance lorsqu'il s'agit de se faire remarquer ou de solliciter l'appui des membres d'un parti ou de la population.

Nous ne disposons pas de portrait socio-économique récent des membres des législatures québécoises; toutefois, il y a fort à parier qu'il y a certaines ressemblances avec la description que nous fait Mariette Sineau des membres de l'Assemblée nationale française en 1997. Ainsi, en France, les femmes élues en 1997 appartiennent un peu plus que les hommes à des milieux sociaux privilégiés, que ce soit par l'occupation de leurs parents ou le niveau de scolarité atteint – les deux tiers des députées détiennent un diplôme d'enseignement supérieur. La sécurité d'emploi revêt vraisemblablement une grande importance dans leur décision de se lancer en politique puisque la moitié des élues sont fonctionnaires ou enseignantes. En revanche, les employées-ouvrières ne comptent que pour 3 % des députées[16].

Les conseils municipaux et les organisations de tous genres constituent également un réservoir de candidatures potentielles. Là encore, l'égalité est en devenir. Nous l'indiquions en introduction, moins du quart des élus municipaux sont des femmes et seulement une municipalité sur dix est dirigée par une mairesse.

Les nombreuses organisations qui composent le mouvement des femmes sont très vivantes et rassemblent un grand nombre de femmes compétentes, imaginatives et dynamiques dévouées au changement social. D'autres milieux entretiennent un réseau d'organisations au service de leurs membres et-ou de la société; c'est là une richesse pour l'ensemble du Québec. Toutefois, pour différentes raisons – dont certaines seront discutées ci-après – les associations féminines semblent faire l'objet d'un intérêt moindre de la part des partis politiques que certaines organisations traditionnellement composées majoritairement d'hommes. Est-ce là le fait de rapports plus ou moins difficiles entre le monde politique et le monde féministe? Est-ce là l'expression d'un certain conformisme de la part des partis? Es-ce que les changements que revendique le mouvement des femmes représentent une source de crainte pour les partis politiques? Ces questions restent entières.

Une enquête de la politologue Évelyne Tardy a en outre démontré que les militants sont deux fois plus souvent sollicités pour poser leur candidature que les militantes dans un

---

[16] Mariette SINEAU. « Inégalité sexuelle et inégalités sociales. Débuts laborieux pour la parité », *Le Monde diplomatique*, mars 2002, p. 23.

parti donné. De plus, lorsqu'elles se portent candidates à l'investiture, elles ont plus de succès que les hommes[17]. L'enquête ne dit pas cependant si les femmes et les hommes acceptent le même niveau d'incertitude devant la possibilité d'être élus; en d'autres termes, serait-il possible que les femmes ne posent leur candidature que si elles ont des chances relativement élevées de l'emporter? On peut aussi se demander si des femmes auraient renoncé à une candidature à l'investiture de leur parti à cause de difficultés de financement.

En définitive, la situation encore minoritaire des femmes dans les emplois supérieurs, leur faible présence dans les instances locales de pouvoir et dans les organisations qui ont traditionnellement retenu l'attention des partis politiques constituent des facteurs d'exclusion des femmes des candidatures à l'échelle nationale.

1.2 Les relations du mouvement des femmes avec le monde politique

Cet inventaire des facteurs qui empêchent une présence égale des femmes et des hommes dans les institutions démocratiques serait incomplet si nous ne faisions pas état des divergences de points de vue que les féministes entretiennent sur la pertinence et l'utilité de prendre part aux activités politiques par l'entremise du système des partis. Il faut également faire allusion aux relations souvent tendues entre le mouvement des femmes et les institutions démocratiques.

Établissons en premier lieu que les femmes qui militent dans les partis politiques, parmi lesquelles se trouvent évidemment des féministes, ne s'y engagent pas nécessairement au nom de leur appartenance au mouvement des femmes. C'est là le droit le plus strict de chacune.

Un débat – qui tend toutefois à s'atténuer – anime depuis longtemps le mouvement féministe. Il se pose en ces termes : est-ce que les partis politiques, historiquement dominés par les hommes, peuvent être transformés par les femmes ou sont-ils irréformables parce que fondamentalement patriarcaux? Les théoriciennes sont divisées sur cette question.

Les féministes libérales croient que ces institutions politiques peuvent être réformées. Pour elles, leur transformation s'inscrit dans la longue campagne que mènent les femmes pour des changements politiques et sociaux. Elles estiment également que la participation des femmes sur la scène politique est différente de celle des hommes tant dans leur style que dans les thèmes avancés et qu'il y a là un potentiel d'évolution à saisir.

Pour les féministes libérales, l'État peut être un allié pour les femmes dans leur quête d'égalité et dans la lutte à toutes les discriminations. En ce sens, l'État n'est pas irrémédiablement patriarcal, mais agit plutôt comme un arbitre neutre ou dont l'action peut être bénéfique aux femmes. Ce rôle en faveur des femmes ne pourra que s'accentuer

---

[17] Evelyne TARDY, *Premiers résultats – Enquête sur les différences de genre dans le militantisme politique au Québec (PQ et PLQ)*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Faculté de science politique et de droit, décembre 2000, p. 10.

à mesure que les femmes accéderont aux postes de commande. En voyant l'État comme étant « seulement dominé » par les hommes, et non comme fondamentalement patriarcal, elles estiment qu'il peut donc être réformé dans la mesure où elles constitueront une force politique suffisante.

Cette vision sous-tend que femmes et féministes se confondent presque et c'est pourquoi les féministes ont souvent tendance à vérifier dans quelle mesure les femmes engagées en politique répondent aux attentes du mouvement féministe. Jusqu'à un certain point, on peut affirmer que la présence des femmes dans les instances politiques a entraîné des retombées positives pour la population féminine. La confusion de la féminité et du féminisme pose par ailleurs le problème de la « quasi-légitimité » des femmes engagées en politique qui ne sont pas féministes ou qui sont carrément anti-féministes (et qui ont droit de l'être).

D'un autre côté, les féministes radicales et postmodernes voient les institutions politiques comme essentiellement patriarcales. Les hommes se sont appropriés la sexualité des femmes et leur capacité de reproduction bien avant l'avènement de la propriété privée et de la société de classes. L'État se serait construit sur cette base et se consacrerait à la préservation de la famille patriarcale et de l'organisation sociale qui en découle. Donc, l'État moderne participe au maintien du système patriarcal. Dans un tel contexte, pas question de participer. Quant aux partis politiques, ils ne sont présentés que comme des instruments aux mains des hommes pour permettre à l'un ou l'autre du groupe qu'il domine d'exercer le pouvoir; ce sont eux aussi des outils de reproduction du système patriarcal. Si les partis recrutent des femmes, ce seront des femmes qui adhèrent à cette vision, au mieux des féministes libérales.

La participation active à la vie politique suppose l'acceptation d'une hiérarchie et l'existence d'une élite. Le mouvement féministe, surtout l'aile radicale, n'est pas confortable avec cette idée. L'État, par définition, domine et exerce un « pouvoir sur », justement ce que le mouvement veut éliminer. Certaines féministes sont toutefois d'avis que la démocratie a permis l'émergence de nouvelles élites émanant des classes moyennes notamment et que son développement peut encourager la montée au rang « d'élites » les femmes et les minorités[18].

Les liens que les organisations féministes entretiennent avec les partis politiques ont également des conséquences sur la participation des femmes à la vie politique et, éventuellement, à titre de candidates. Au Québec, plusieurs femmes issues du mouvement des femmes, ou reconnues comme sympathiques à la cause des femmes, ont été élues à l'Assemblée nationale ou à la Chambre des communes. Un certain nombre de féministes radicales ont probablement refusé ou renoncé à poser leur candidature à cause de l'inconfort qu'elles ressentaient devant le système des partis. Toutefois, il nous est difficile d'identifier des liens organiques qui, au Québec, auraient uni les partis politiques et le mouvement des femmes. L'histoire des relations du mouvement des femmes et des partis politiques fédéraux au Canada, relatée par Lisa Young, nous donne une idée des

---

[18] Lisa YOUNG, *Feminists and Party Politics*, Vancouver et Toronto, UBC Press, 2000, p. 4-6.

conséquences positives ou négatives sur l'élection des femmes, selon que ces relations sont harmonieuses ou tendues.

Dans les années 70, les féministes canadiennes ont tissé des liens avec les partis politiques fédéraux et se sont investies dans les grands partis, puis leurs relations se sont refroidies.

De 1970 à 1984, les féministes libérales ont insisté auprès des partis politiques pour qu'ils présentent davantage de candidates et qu'ils s'intéressent à la condition féminine; on voulait aussi faire adopter des programmes plus progressifs sous ce rapport. Le mouvement ne s'est toutefois pas affilié à un parti en particulier, exerçant son influence dans tous les partis.

Durant la même période, les féministes radicales contestaient la capacité du système des partis de provoquer le changement. Elles n'en rejettent toutefois pas complètement la médiation puisque certaines d'entre elles fondent, à Toronto, le Feminist Party of Canada, en 1979. Ce parti opte pour une structure non hiérarchisée et dirigée par un comité au lieu d'un exécutif et d'un chef. Sans leader, les membres se sont divisés sur l'opportunité de s'inscrire comme parti officiel (n'était-ce pas là accepter le système des partis). Le parti n'a finalement jamais présenté de candidates, ni aux élections fédérales ni aux élections provinciales en Ontario.

L'auteure constate un changement d'attitude de la part des organisations féministes depuis 1985 : l'idée voulant que le « pouvoir ne soit pas électoral » s'est répandue; les actions électorales du mouvement féministe (et d'autres mouvements d'ailleurs) se sont faites plus rares.

Les tensions entre les féministes libérales, qui souhaitent la participation dans les partis, et les féministes radicales, qui s'y opposent, s'accentuent. Les féministes libérales accentuent leurs efforts pour faire élire des femmes de sorte que le nombre d'organisations féministes ayant un tel objectif augmente à cette époque.

Quant aux féministes radicales, elles prennent le contrôle du National Action Committe on the Status of Women (NAC), organisation parapluie qui regroupe plusieurs organisations féministes canadiennes occupant un large éventail d'opinions. Elles prennent leur distance avec les partis[19]. En même temps, les dirigeantes du NAC ont conscience d'avoir plus de pouvoir comme groupe de pression qu'en devenant éventuellement membre du parlement.

Au Canada, le mouvement féministe, du moins pour ce qui est de sa principale organisation, le NAC, ne s'est pas beaucoup investi dans les partis et s'en est même éloigné avec le temps, malgré une stratégie qui, au départ, annonçait une certaine

[19] Par exemple, en 1987, le NAC adopte une résolution interdisant à des candidates ou à toute personne occupant un poste d'importance dans un parti, élue ou salariée, de siéger à l'exécutif de l'organisation. En 1988, le NAC a forcé une femme qui occupait un poste de conseillère en condition féminine auprès de la direction canadienne du NPD à quitter son poste à l'exécutif à cause de la perception d'un conflit d'intérêts. Inutile de dire que le NAC n'a pas salué l'élection de Kim Campbell à la tête du PC en 1993, la présidente voyant en elle une solide opposante. Le NAC brise même ses relations cordiales avec le NPD.

collaboration. Cependant, l'auteure conclut que, malgré cette distance, les partis politiques ont aussi bien répondu, sinon mieux, aux attentes des féministes que les partis américains, beaucoup plus liés avec le mouvement des femmes qu'au Canada[20]. Un tel cheminement pourrait conforter certaines factions du mouvement des femmes voulant que le pouvoir d'influence serait davantage profitable aux femmes que le partage du pouvoir de décision.

Si, comme nous l'avons indiqué, nous n'avons pas connaissance de liens suivis entre les partis politiques québécois et le mouvement des femmes, nous sommes cependant préoccupées par le type de relations qu'entretiennent certains groupes féministes et les femmes élues aux niveaux local ou national. En effet, les témoignages des femmes engagées en politique dénotent une faiblesse dans la communication entre elles et les représentantes du mouvement des femmes; il y a en outre, selon nous, un manque de compréhension des possibilités réelles des politiciennes de la part des militantes féministes et de là, des attentes irréalistes.

Les politiciennes, parfois issues du mouvement des femmes, constatent que très souvent une distance, pour ne pas dire une méfiance, s'est créée entre les détentrices du pouvoir et les « femmes de la base » dès lors qu'elles ont accédé aux lieux du pouvoir. Les témoignages en ce sens sont trop nombreux et trop concordants pour nous laisser indifférentes. Cette distance est regrettable entre des femmes qui, très souvent, poursuivent les mêmes objectifs, mais avec des moyens différents. Il y a là certainement une perte de pouvoir pour les femmes et, croyons-nous, un facteur supplémentaire qui explique la pénurie de femmes élues.

---

[20] Lisa YOUNG, *Feminists and Party Politics*, *op. cit.*, p. 54-81.

CHAPITRE II — DE LA DÉMOCRATIE PARITAIRE

Le mot « parité » – et plus rarement l'expression « démocratie paritaire » – fait désormais partie du vocabulaire féministe; ces expressions sont régulièrement prononcées dans les discussions entourant la place des femmes en politique. Elles constituent en soi un appel à un partage du pouvoir politique. Pour certaines personnes, la parité représente un concept philosophique établissant la participation égale des femmes et des hommes à l'exercice du pouvoir politique sur le constat que l'humanité est fondamentalement composée de personnes appartenant à deux sexes différents. Pour d'autres, la parité prend un aspect beaucoup plus pratique et réfère à la mise en place de mesures visant une présence égale des femmes et des hommes dans les instances élues.

2.1 Origine et définition de la démocratie paritaire

La démocratie paritaire est un concept européen, né plus particulièrement au sein du Conseil de l'Europe. L'idée a été abordée pour la première fois lors d'un séminaire à Strasbourg en novembre 1989 et elle a fait l'objet de nombreuses discussions et déclarations par la suite, tant au sein du Conseil de l'Europe que dans d'autres forums.

Le plan d'action de 1994 de l'Union interparlementaire, par exemple, affirme que :

> « La convergence des efforts de toutes les composantes de la société étant indispensable pour affronter et régler les problèmes auxquels la société est confrontée, l'accent devrait être mis sur deux concepts complémentaires, à savoir celui de **parité**, qui traduit le fait que les personnes de l'un et l'autre sexe sont différentes mais néanmoins égales, et celui de **partenariat**, qui montre qu'une dynamique créative peut s'instaurer entre l'homme et la femme pour affronter efficacement les problèmes de la communauté[21]. »

En novembre 1997, se tient à Istanbul la quatrième Conférence ministérielle du Conseil de l'Europe sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Les ministres participants adoptent une déclaration qui contient le considérant suivant :

> « Soulignant que, vu que la société est composée à la fois de femmes et d'hommes et que la diversité des personnes se structure d'abord en fonction du sexe, une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique assurerait un meilleur fonctionnement de la société démocratique[22]. »

---

21 Union interparlementaire. *Plan d'action pour remédier aux déséquilibres actuels dans la participation des hommes et des femmes à la vie politique*, adopté par le Conseil interparlementaire, organe directeur plénier de l'Union interparlementaire, lors de sa 154e session, (Paris, 26 mars 1994), [Genève], 1994, [s.p.].

22 Conseil de l'Europe. *4e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Istanbul, 13-14 novembre 1997) : Déclaration et résolutions. Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme critère fondamental de la démocratie*, [Strasbourg], le Conseil, document n° MEG-4(97) 18 [s.p.].

Les ministres conviennent en outre de certaines considérations dont les suivantes :

> « La réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes fait partie intégrante du processus qui mène à une démocratie véritable. Considérée comme un préalable, la participation de tous les membres de la société, femmes et hommes, dans tous les domaines de la vie doit être pleinement garantie. Les démocraties doivent prendre conscience et intégrer la dimension liée à l'égalité entre les femmes et les hommes; ceci inclut la représentation équilibrée des sexes qui est une exigence de justice et une nécessité pour la réalisation d'une démocratie véritable qui ne peut plus se permettre d'ignorer les compétences, les aptitudes et la créativité des femmes. (...)
>
> « La marginalisation des femmes dans la vie publique et la démocratie est un facteur structurel lié à la répartition inégale du pouvoir économique et politique entre l'homme et la femme et à des stéréotypes au niveau des comportements dérivant du rôle social de la femme et de l'homme. Ces rôles sociaux stéréotypés limitent la possibilité pour les femmes et les hommes de faire fructifier leurs potentialités. (...)
>
> « Les hommes ont un rôle important à jouer pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes, surtout lorsqu'ils occupent des fonctions de prise de décision.
>
> « Une plus grande participation des hommes à la vie privée, aux responsabilités liées aux soins et notamment aux tâches quotidiennes consacrées aux enfants, à la famille et au foyer, et un partage plus équitable avec les femmes des responsabilités en matière de décisions dans la vie politique, publique et professionnelle, amélioreraient la qualité de vie de tous[23]. »

Le Programme d'action de Beijing de 1995 n'appréhende pas la participation des femmes au pouvoir et leur présence dans les institutions politiques en termes de « parité »; toutefois, le programme contient un chapitre sur les femmes aux postes de responsabilité et dans la prise de décision. Cent quatre-vingt-un États membres des Nations Unies se sont engagés à prendre des mesures pour garantir l'égalité d'accès et la participation complète des femmes aux structures de pouvoir et à la prise de décision. La fixation d'objectifs et les actions positives font partie des mesures possibles invoquées.

La parité pourrait se définir comme un principe reconnaissant l'humanité comme fondamentalement sexuée, formée de femmes et d'hommes. L'idée de la parité introduit par conséquent dans les champs de la gouverne et de la représentation politiques le fait que non seulement l'humanité se compose de femmes et d'hommes, mais que c'est à travers cette réalité sexuée que toute personne exerce ses droits et accomplit ses devoirs en tant que citoyenne ou citoyen.

---

[23] *Idem.*

> « Tous les êtres humains ont une forme sexuée, hors de laquelle il n'est pas possible d'être un être humain, aussi les droits de la personne humaine ne peuvent-ils être que définis comme droits de l'homme et de la femme, puisqu'il existe ces deux modes possibles d'être[24]. »

La différence sexuelle est alors considérée comme fondamentale et ne peut être occultée au profit d'un être humain abstrait et universel. Elle traverse toutes les autres divisions; quelle que soit la façon dont on divise la société – selon la race, le groupe ethnique, la langue, la religion, etc. – chacun des groupes est nécessairement composé de femmes et d'hommes.

Certains estiment logique que le concept de parité débouche, dans son application, sur une présence égale des femmes et des hommes dans les institutions politiques.

La parité ne pourrait être assimilée à la représentation de groupe parce qu'elle appréhende la différence sexuelle comme étant fondamentale et antérieure à toutes les autres différences. La parité se présente non pas comme une mesure de redressement temporaire, mais comme un principe de représentation permanente de la société dans ses deux composantes fondamentales, l'élément féminin et l'élément masculin[25].

Si certains prennent une distance avec la notion de représentation de groupe, d'autres proposent une définition de la parité qui s'apparente davantage au communautarisme qui prendrait acte que les femmes composent la moitié de la population et qu'à ce titre, elles doivent être représentées dans la même proportion. Selon cette approche, qu'on qualifie également de paritaire lorsqu'il s'agit des femmes et des hommes, les organes législatifs et exécutifs de l'État sont le reflet de la répartition des caractéristiques importantes des membres de la population du pays. Cette définition nous ramène à la représentation dite « miroir » qui veut que la valeur du pouvoir législatif dépende de son degré de ressemblance avec l'électorat[26].

2.2 Critique de la démocratie paritaire

Le concept de démocratie paritaire, et surtout son application en termes d'égalité dans la représentation, ne fait pas l'unanimité dans les sociétés où un débat sur cette question a eu lieu. Le mouvement féministe est le premier concerné par un tel débat, pour ne pas dire qu'il en est à l'origine. Cependant, les auteures féministes, tout comme les observatrices et observateurs extérieurs, sont loin de partager la même opinion sur le

---

24 Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Rapport final d'activités*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 41-42.

25 Les paragraphes tentant de définir la parité sont inspirés de Chantal MAILLÉ. *Notes sur la présentation de Chantal Maillé au Conseil du statut de la femme le 8 juin 2001. Thème : la parité en politique*, p. 2 et le Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Op. cit.*, p. 41 et 44.

26 Joni LOVENKUSKI. « Compatibilité de la démocratie paritaire avec la législation constitutionnelle et électorale du Royaume-Uni », dans Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Op. cit.*, p. 72 ; Berengère MARQUES-PEREIRA. « Quotas ou parité. Enjeux et argumentation », *Recherches féministes*, vol. 12, n° 1, 1999, p. 114 et Marie-Blanche TAHON. « Citoyenneté et parité politiques », *Sociologie et sociétés*, vol. XXXI, n° 2, automne 1999, p. 82.

sujet. Ce sont les principaux arguments avancés en faveur et contre l'idée de parité et l'application de la parité que nous exposerons dans cette section.

2.2.1 Arguments en faveur de la parité

L'égalité des droits entre les femmes et les hommes est un principe presque universellement reconnu; toutefois, l'égalité réelle n'est pas encore une réalité, notamment dans les domaines de la représentation politique et de la prise de décision. La parité se présente donc, pour certaines et certains, comme un moyen permettant d'achever, dans les faits, l'égalité entre les sexes dans ce domaine et de faire avancer la condition féminine dans d'autres domaines.

L'égalité réelle est recherchée dans tous les domaines d'activité et des progrès notables sont déjà enregistrés. Dans les sociétés occidentales industrialisées du moins, le mouvement des femmes a porté des fruits; on constate en effet que, de façon générale, les femmes ont une scolarité de plus en plus poussée et pratiquent de plus en plus des professions naguère réservées aux hommes, ce qui améliore sans contredit leur situation sociale. Ce n'est donc pas le manque de compétence qui fait en sorte que le domaine politique et les postes de commande en général leur échappent encore; il faut chercher d'autres explications. À partir de ce constat, des féministes se sont interrogées sur les fondements mêmes de la philosophie politique, notamment sur les notions d'universalité des droits et de démocratie.

Plusieurs estiment en effet qu'un système démocratique qui maintient à l'écart des institutions, de façon chronique, une fraction plus ou moins importante de la moitié de la population, révèle des difficultés profondes de fonctionnement. Pour certains, un redressement, ou tout au moins une réflexion sur sa conception de base, s'impose.

En soutien à l'idée de parité, plusieurs critiquent l'universalisme des droits comme fondement de la démocratie libérale implicite ou affirmé dans les chartes des droits et les constitutions. L'universalisme, en ignorant les différences de sexe, réfère de fait à l'homme et occulte les réalités féminines. En énonçant des droits égaux et en rejetant tout particularisme comme étant potentiellement discriminatoire, les idéologies ou documents fondamentaux font des citoyennes et des citoyens des sujets abstraits, des individus séparés de leur nature et des relations sociales. Selon plusieurs observatrices et observateurs, le sujet abstrait de droit n'est pas neutre, il est dans les faits masculin. Vu sous cet angle, la difficile intégration des femmes au pouvoir politique ne tiendrait pas à une application incomplète des principes démocratiques, mais au fait que la double identité du peuple est ignorée, tant dans les concepts que dans la pratique. La parité viendrait donc rééquilibrer les forces en introduisant la notion de sexe dans l'universalité des droits.

On se défend de verser dans le « biologisme », soit une séparation des sexes fondée sur la nature, qui viendrait en contradiction avec la définition moderne d'une humanité formée de sujets libres et égaux en dépit de leurs différences. On estime que c'est justement la

reconnaissance que l'humanité est composée d'hommes et de femmes qui, comme tels, possèdent leurs capacités d'exercer leurs droits[27].

La parité représente par ailleurs un moyen garantissant aux femmes le droit de défendre leurs propres intérêts. On présume qu'une nouvelle définition de la démocratie et une présence accrue et reconnue des femmes dans les instances politiques pèseront de leur poids dans la prise en compte des intérêts des femmes et l'avancement de la condition féminine. On sous-entend alors que les femmes élues représentent les femmes ou, à tout le moins, prennent mieux que les hommes à leur charge la défense des intérêts de la moitié féminine de la société.

Si l'idée de démocratie paritaire est largement acceptée au sein du Conseil de l'Europe, on doit cependant constater qu'il n'y a pas unanimité dans la façon de la mettre en pratique. Voilà la question : l'acceptation du principe de parité, qui conteste le « faux universalisme » sur lequel repose la démocratie, ne doit-il pas s'accompagner d'actions menant à sa concrétisation, soit l'atteinte de l'égalité de représentation dans les assemblées? Le chapitre III sur les actions entreprises par les États – notamment les États européens qui, en principe, accusent un niveau d'adhésion à cette idée plus forte que les autres – montre des divergences profondes dans l'interprétation de la portée du concept de parité. Entre la France, qui a modifié sa constitution et adopté la loi dite sur la parité que nous connaissons, et le Royaume-Uni, le Danemark et le Luxembourg, qui ont une politique bien affirmée de non-intervention dans le système électoral, différentes initiatives ont été mises de l'avant. On s'aperçoit cependant que, dans la pratique des États, « parité » est rarement synonyme de l'obligation d'atteindre une parfaite égalité numérique.

Pourtant, pour plusieurs auteures et auteurs, le concept de parité en politique entraîne une égalité de représentation, tout au moins une égalité de participation au processus électoral. Dès lors, il n'est plus question d'égalité des chances, mais de l'objectif d'une égalité de représentation; cela revient à revendiquer le « droit d'être élue » afin d'en arriver à un équilibre entre les sexes. On ne peut donc y arriver, dans l'état actuel des choses dans la plupart des pays, que par l'application de mesures contraignantes qu'on refuse vigoureusement de désigner sous le nom de « quotas ». On voit mal comment cet « objectif » serait inférieur à 50 % si on veut s'assurer de rendre effective et irréversible la présence d'un nombre égal de femmes et d'hommes dans les instances politiques.

Dans les textes favorables à la parité, on insiste pour distinguer l'application de la parité de l'imposition de quotas. Les quotas font en effet référence à des mesures de redressement; appliqués temporairement, ils visent à hausser la présence de personnes appartenant à un groupe cible dans une entité donnée (une entreprise, un établissement d'enseignement, etc.) jusqu'à ce que le pourcentage des membres du groupe en question atteigne l'objectif fixé. Il en va autrement pour la parité puisqu'il ne s'agit pas d'une mesure temporaire, mais d'intégrer de façon permanente la dualité sexuelle à la

---

[27] Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie, *Op. cit.*, p. 22 et 41; Chantal MAILLÉ, *Notes sur la présentation de Chantal Maillé au Conseil du statut de la femme le 8 juin 2001. Thème : la parité en politique*, *op. cit.*, p. 2; Bérengère MARQUES-PEREIRA, *Op. cit.*, p. 107.

participation politique. On affirme que le sexe transcende toutes les autres catégories sociales puisque tous les groupes sociaux se divisent également entre femmes et hommes. L'égalité n'est pas revendiquée au nom de la représentation équitable d'une minorité, mais au nom de l'égalité de statut. Dans la pratique, toutefois, plusieurs voient mal la différence entre l'application de la parité numérique et l'imposition d'un quota de 50 %[28].

La démocratie paritaire vise donc essentiellement trois buts : 1) enrichir la démocratie grâce à une contribution égale des femmes et des hommes; 2) instaurer plus pleinement la justice et l'équité au sein de la société et 3) offrir la possibilité d'une nouvelle contribution à la vie politique, celle des femmes[29].

2.2.2 Arguments contre la parité

On trouvera difficilement quelqu'un qui récusera ouvertement la parité comme idéal à atteindre; cependant, nombreuses sont les personnes qui s'opposent à ses prémisses fondamentales. Plusieurs montrent en effet de sérieuses réticences à introduire la division sexuelle dans la définition de la citoyenneté et dans les pratiques politiques en démocratie. Leurs arguments sont nombreux.

Le premier reproche formulé à l'endroit du concept de parité est qu'il s'oppose à l'idée de l'universalité des droits et l'universalisme de la représentation. Non seulement on ne reconnaît pas l'existence d'un « faux universalisme » qui ne serait que le reflet de l'expérience masculine, mais on s'attache à l'idée que l'égalité demeure la meilleure garantie contre toute discrimination. Ce qui fait que les femmes appartiennent à l'humanité, ce n'est pas la sexualité – caractéristique qu'hommes et femmes partagent avec d'autres êtres vivants – mais le fait que les humains sont des êtres de raison qui se sont arrachés progressivement à l'ordre de la nature. Le processus est encore inachevé et on doit reconnaître que l'émancipation des femmes retarde par rapport à celle des hommes. Dans cette perspective, ne pas vouloir reconnaître la différence sexuelle dans la représentation politique n'est pas une négation de l'égalité des citoyennes et des citoyens, mais plutôt une marque d'attachement à l'égalité des femmes et des hommes affranchis des déterminismes de la nature[30].

L'introduction d'une référence « naturelle » en droit fait par ailleurs craindre les pires régressions. Le concept de parité institue en effet deux catégories de citoyens distincts, les femmes et les hommes, divisés selon une caractéristique naturelle, le sexe. Or, c'est au nom de considérations biologiques que les femmes ont été tenues à l'écart de la vie politique, sociale et économique et qu'elles ont été longtemps confinées à l'espace privé. Vouloir aujourd'hui faire revivre cette distinction dans un objectif de reconnaissance

---

28 Berengere MARQUES-PEREIRA. *Op. cit.*, p. 107 et 114 et Conseil de l'Europe. *La démocratie paritaire – Quarante années d'activité du Conseil de l'Europe. Actes du séminaire, Strasbourg, 6 et 7 novembre 1989*, Strasbourg, 1992, p. 25-26.

29 Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Op. cit.*, p. 23.

30 Evelyne PISIER. « Egalité ou parité? », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Editions La Decouverte, 1995, p. 515 et Jacqueline REMY et Eric MANDONNET. « Femmes : oui à l'égalité, non à la parité », *L'Express*, 11 février 1999, P. 52-53.

dans la vie publique paraît à plusieurs comme non seulement paradoxal, mais dangereux; ne risque-t-on pas de reconstruire de vieilles barrières entre les femmes et les hommes?

En vertu du concept de parité, l'universel ne pourrait être pleinement représenté que par le « couple » qui renvoie à l'idée de complémentarité naturelle, appréhendent les sceptiques. Ils voient poindre la notion d'essentialisme qui lie les êtres humains à des caractéristiques naturelles; compte tenu de l'histoire des femmes, ce lien est porteur de régression pour elles. En outre, une telle approche présente la communauté politique, non pas comme le lieu de la confrontation des idées, mais comme un ensemble organique où chaque personne est figée dans des particularités immuables[31].

Même si l'on prend bien soin de distinguer la parité, fondée sur la dualité sexuelle de la société, du communautarisme, il reste que sa reconnaissance et son application ouvrent la porte à toutes les demandes que peuvent exprimer les différentes minorités sociales quant à leur droit à « être représentées ». Le pouvoir politique pourra difficilement, croit-on, résister à ces demandes multiples qui, lorsqu'elles seront satisfaites, feront que l'assemblée reproduira la diversité sociale plutôt que la diversité des tendances idéologiques[32]. Il va sans dire que le communautarisme est, au même titre que la reconnaissance sexuelle, considéré comme une entorse à l'universalisme qui ne souffre aucune particularité. Pour certains, la parité équivaut tout simplement à un « super-quota » permanent de 50 %[33].

Dans la démocratie paritaire, les femmes participent à la vie politique en tant que femmes (et les hommes en tant que personnes du sexe masculin). Une fois élues, quelle est la nature de leur mandat? Il n'y a qu'un pas à franchir pour affirmer qu'elles représentent les femmes et on suppose qu'elles défendront les femmes. En vertu de cette logique, accepte-t-on que les hommes représentent officiellement les hommes? Or, les membres d'une assemblée ne sont pas *a priori* élus en tant que femmes, hommes ou membres d'un quelconque groupe ou minorité; ils ont été choisis par l'électorat, préférés à leurs adversaires, à cause du programme politique qu'ils défendent. Admettre qu'il y a un lien de représentation entre les électrices et les élues est inacceptable pour les opposants à la parité; accepter une telle conception de la démocratie équivaudrait à priver les électrices de leur liberté d'opinion et de vote. Se pose également la question suivante : voulons-nous que les intérêts des femmes soient représentés par des femmes ou que leurs besoins et leurs préoccupations soient pris en charge par les partis politiques? En d'autres termes, est-ce que seulement des femmes peuvent comprendre et défendre leurs intérêts, renonçant ainsi à des alliances profitables?

La démocratie paritaire présente également une déficience au chapitre de la reddition de comptes. L'obligation de rendre des comptes à l'électorat veut que l'élue ou l'élu agisse sur la base de la confiance et qu'il puisse rendre des comptes à l'électorat. Si les femmes

---

31 Berengère MARQUES-PEREIRA, *Op. cit.*, p. 114 et Jacqueline REMY et Éric MANDONNET, *Op. cit.*, p. 52-53.

32 Chantal MAILLÉ, *Notes sur la présentation de Chantal Maillé au Conseil du statut de la femme le 8 juin 2001. Thème : la parité en politique*, *op. cit.*, p. 2 et Marie-Blanche TAHON, *Op. cit.*, p. 82.

33 Mariette SINEAU, « Parité et principe d'égalité : le débat français », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 519-520.

sont élues en tant que femmes, comment pourront-elles rendre compte adéquatement de leur mandat qu'elles tiennent de l'ensemble de la population[34]?

Parler de représentation soulève aussi la question de la diversité de la réalité féminine. Les femmes ne constituent pas un groupe homogène présentant des intérêts bien identifiés; leurs intérêts sont plutôt très variés et souvent contradictoires. Comment des femmes peuvent-elles être élues et rendre des comptes sur la seule base de l'appartenance à un sexe, la seule chose, finalement que toutes les femmes ont en commun. La parité appliquée prévoit la présence égale de femmes dans une assemblée, mais elle ne dit rien sur ce qu'elles doivent y faire. En affirmant la primauté du sexe sur toutes les autres différences, la parité occulte la variété des situations dans lesquelles se trouvent réellement les femmes. Or, le groupe social que constituent les femmes se compose d'individus de conditions très variées. Une femme a, au cours de sa vie, divers intérêts qu'elle peut à un moment ou l'autre faire valoir par l'entremise de la représentation politique. Une femme peut successivement ou concurremment être parent, travailleuse, employeure, syndiquée, handicapée, artiste, etc., conditions qu'elle partage avec des hommes; peuvent également se poser l'appartenance à un groupe racial, ethnique, linguistique ou religieux ainsi que des affinités de classes. La parité ignore les inégalités économiques ou sociales et construit une solidarité formelle, mais artificielle entre les femmes en figeant les femmes et les hommes dans leurs catégories propres. Elle n'apprend rien sur ce que veulent les femmes parce qu'aucune volonté collective n'existe.

Les opposantes et les opposants à l'application du concept de parité estiment également que la représentation fondée sur le sexe fait de plus abstraction du spectre des opinions que peuvent exprimer les femmes. Elles ne partagent évidemment pas toutes les mêmes opinions politiques; le mouvement féministe lui-même est divisé sur certaines questions[35].

Des femmes considèrent par ailleurs comme humiliante une parité imposée par la loi et plusieurs, des politiciennes surtout, craignent que les femmes soient infériorisées et discréditées dans les institutions politiques à cause du processus de leur élection[36]. Elles craignent qu'un doute plane toujours sur l'élection de toutes les femmes : ont-elles été élues par le libre choix de l'électorat ou occupent-elles leur siège pour remplir un quota?

Christine Pintat fait par ailleurs remarquer qu'alors que l'idée de démocratie paritaire fait son chemin, par un curieux retournement des choses, certains pays considérés comme les plus égalitaires d'Europe dénoncent le concept – compris comme voulant atteindre 50 % de présence féminine par contrainte – l'assimilant à une démocratie de la mathématique. Dans les pays du Nord de l'Europe, on rejette l'idée de l'imposition artificielle de quotas qui entacherait le choix libre de l'électorat[37].

---

34 Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Op. cit.*, p. 45-46 et Bérengère MARQUES-PEREIRA. *Op. cit.*, p. 114-115.

35 Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Op. cit.*, p.44-45; Bérengère MARQUES-PEREIRA. *Op. cit.*, p. 115-116 et Jacqueline REMY et Éric MANDONNET. *Op. cit.*, p. 52.

36 Chantal MAILLÉ. *Notes sur la présentation de Chantal Maillé au Conseil du statut de la femme le 8 juin 2001. Thème : la parité en politique*, *op. cit.*, p. 2-3 et Jacqueline REMY et Éric MANDONNET. *Op. cit.*, p. 52-53.

37 Christine PINTAT. « Les femmes dans les parlements et dans les partis politiques en Europe et en Amérique du Nord », dans *Encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris, Presses universitaires de France, c1997, p. 814.

Les opposantes et les opposants à l'idée de parité ne contestent pas le constat voulant que les femmes accèdent plus difficilement aux postes électifs que les hommes et qu'il s'agit d'un défaut actuel du fonctionnement de la démocratie. Cependant, ils ne sont pas prêts, pour une victoire symbolique et un accroissement plus ou moins artificiel du nombre d'élues, à renoncer aux fondements philosophiques de la démocratie et de l'égalité de toutes et tous. La démocratie est un idéal à atteindre; elle s'est construite graduellement, son évolution n'est pas terminée. L'accès équitable, paritaire, voire majoritaire, des femmes dans les assemblées fait partie des progrès qui s'accompliront lorsque les conditions socio-économiques dans lesquelles vivent les femmes se seront elles-mêmes améliorées et dans la mesure où les conséquences de la traditionnelle division des sphères privée et publique, y compris dans la vie familiale, disparaîtront. L'évolution des mentalités en ce sens constitue un encouragement pour les personnes qui refusent de s'engager dans la voie de la parité.

2.3 La parité : une question à débattre au Québec

Pour certaines personnes, la parité ne représente rien d'autre qu'une solution pratique, tout aussi imparfaite que les autres, pour favoriser l'accès des femmes aux postes élus. Invoquer ce concept constitue alors une stratégie de renouvellement du discours pour continuer de travailler au même objectif. Où en est la société québécoise par rapport à cette question?

Le mouvement des femmes et certains acteurs politiques québécois montrent beaucoup d'intérêt pour la parité. Le concept n'est toutefois pas encore bien défini et il ne semble pas y avoir consensus sur sa signification et encore moins sur son application. Que signifie les termes « parité » et « démocratie paritaire » au Québec? Il nous semble y avoir des optiques concurrentes. Parle-t-on d'une redéfinition de la participation politique fondée sur la reconnaissance que la société est fondamentalement formée de femmes et d'hommes et que c'est à travers cette différence sexuelle que chacune et chacun agit sur la scène démocratique? S'agit-il d'une autre façon de nommer les choses dans la longue quête d'une égalité qui se reflèterait dans les institutions démocratiques?

Des éléments du débat sur la parité – en premier lieu le vocabulaire – ont traversé l'Atlantique, notamment à cause de la notoriété de la loi française sur la parité et des discussions qui y ont mené; ces débats ont en effet eu beaucoup d'écho dans les milieux féministes québécois. Il n'est pas certain, toutefois, que le débat soit engagé ici dans les mêmes termes qu'en Europe, en France en particulier. L'approche réservée à ce concept ici paraît moins philosophique, bien qu'il se fonde sur le constat que la société est composée de femmes et d'hommes à part égale et que, par conséquent, les institutions démocratiques devraient mieux refléter cette réalité.

Le terme réfère plus souvent, nous semble-t-il, à un objectif de présence égale des femmes et des hommes dans les instances démocratiques. C'est cependant autour de l'histoire de l'exclusion plus ou moins importante des femmes des lieux de pouvoir, de la

persistance de la sous-représentation des femmes et de la volonté de provoquer un changement que s'élaborent des stratégies pour remédier à ce défaut de la démocratie.

La référence à la parité constitue certainement un facteur susceptible de relancer avantageusement le discours sur la présence des femmes dans les institutions et leur participation à la vie politique et démocratique. Prenant acte que les postes de pouvoir sont occupés de façon disproportionnée par les hommes, la parité se veut, pour plusieurs, une voie intéressante pour corriger cette situation.

Il nous semble donc qu'un grand nombre de questions se posent sur l'avenir de ce concept et de son application ici. Lorsque l'on parle de « parité » ou de « démocratie paritaire » de quoi s'agit-il exactement? S'agit-il d'un objectif ou d'un moyen? Dans quelle mesure l'expérience et le débat européens peuvent-ils contribuer à renouveler le discours d'ici sur la participation des femmes à la politique? Est-ce que les solutions trouvées ailleurs, comme par exemple la loi française sur la parité, sont importables dans notre contexte?

Le Conseil du statut de la femme partage les objectifs de la parité numérique et souhaite que le débat sur les moyens de l'atteindre s'élargisse au Québec. Il invite l'ensemble du mouvement des femmes et les milieux politiques à débattre de cette question afin de dégager, si possible, une approche et des solutions originales à la société québécoise.

Enfin, il nous semble pertinent de reconnaître que tout débat sur la participation des femmes à la vie démocratique ne doit pas ignorer l'inégalité socio-économique chronique dans laquelle les femmes continuent de vivre et qui compte parmi les obstacles les plus importants à l'avènement d'un véritable partage du pouvoir entre les sexes. Il ne doit pas non plus occulter le fait que les femmes peuvent percevoir le pouvoir politique et son exercice de façon différente des hommes et que des divergences de points de vue existent sur ce point entre les femmes elles-mêmes.

CHAPITRE III — DES MOYENS UTILISÉS POUR FAVORISER L'ÉLECTION ET LA NOMINATION DES FEMMES

Depuis quelques décennies déjà, le mouvement des femmes réfléchit à la participation des femmes au pouvoir politique. Plusieurs travaux décrivent les difficultés qu'elles rencontrent sur le chemin du pouvoir et critiquent la culture et certaines pratiques politiques qui, par certains de leurs traits, ont comme conséquence de tenir les femmes plus ou moins à l'écart des instances démocratiques.

Les discussions au sein du mouvement des femmes ainsi que les analyses des obstacles que rencontrent les femmes ont trouvé des échos auprès de plusieurs partis politiques et de certains gouvernements à travers le monde; des discussions ont cours et certaines prises de position s'en dégagent. Nous avons pu colliger des informations sur 80 pays dans lesquels des actions identifiables ont été posées en faveur de l'élection des femmes ou de leur nomination par les gouvernements dans différentes instances. Nous n'avons pas tenu compte des pays qui, dans les différents rapports qu'ils ont produits, ne mentionnent aucune action particulière en faveur des femmes ou qui ne font qu'affirmer que leurs lois fondamentales garantissent l'égalité de tous et chacun devant la loi et que les femmes détiennent le droit de vote et d'éligibilité, gages de l'égalité des chances[38].

Cette analyse nous a permis de répertorier deux grandes catégories d'interventions en faveur de l'élection des femmes : l'adoption de lois et les actions officielles posées par les partis politiques. Nous avons également noté diverses interventions telles des politiques visant la nomination d'une proportion équitable de femmes par les gouvernements et des tentatives avortées de législation. Enfin, certains gouvernements affirment avoir réfléchi à la question et avoir décidé de ne pas intervenir directement dans le processus électoral ou nominatif; nous exposerons leurs arguments.

En résumé, dans les 80 pays considérés, 20 ont adopté des mesures législatives. Dans la majorité de ces pays, soit dans 48, au moins un parti politique a adopté une politique favorisant les candidatures féminines; 17 pays ont mis en place des mesures favorisant la nomination de femmes à différentes instances et 4 gouvernements ont exprimé leur choix de ne pas intervenir dans le processus électoral en faveur de l'élection d'un plus grand nombre de femmes.

3.1 Les interventions législatives

Le quart des pays considérés pour notre étude ont, disions-nous, adopté des lois qui touchent la place des femmes dans les assemblées législatives. Ces lois se divisent en deux catégories principales : 1) les lois qui exigent la présence d'une certaine proportion

---

[38] Les sources principales consultées sont les rapports que les États ont remis à l'ONU cinq ans après la tenue de la Conférence de Beijing ainsi que ceux qu'ils ont remis à certaines organisations internationales telles que l'Union interparlementaire et le Commonwealth. Notre recherche a été restreinte par le fait que plusieurs rapports produits à l'ONU étaient rédigés dans la langue du pays d'origine et, par conséquent, au-delà de la compétence linguistique de l'auteure de cette étude.

de femmes parmi les candidats aux élections et 2) les lois ou les constitutions qui attribuent des sièges réservés aux femmes dans les parlements.

3.1.1 La France, un cas unique

La France occupe une place à part dans cette catégorie de pays qui ont adopté des lois favorisant l'élection des femmes. Elle s'est taillé cette place, non seulement par la portée de sa loi, mais aussi par l'importance du débat qu'elle a suscité, débat dont nous avons connu les échos ici. Il semble bien que ce soit en France, en effet, que le débat sur le concept de parité ait connu jusqu'à présent le plus d'envergure et qu'il ait débouché sur l'adoption de la loi que nous décrirons dans les paragraphes suivants. C'est pourquoi nous nous y attarderons.

En France, la Loi sur l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives – dite loi sur la parité – est sans contredit la loi la plus exigeante jamais adoptée par un parlement et mise en vigueur en faveur de l'élection des femmes.

Le parlement réuni en Congrès a d'abord voté, avec une large majorité, un amendement constitutionnel modifiant l'article 3 de la constitution pour y inscrire que « la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives », et l'article 4 qui affirme que « les partis politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe dans les conditions déterminées par la loi ». Cette modification constitutionnelle s'imposait parce que, en 1982, le Conseil constitutionnel avait rejeté une première tentative législative visant à instituer un maximum de 75 % de candidats du même sexe sur les listes municipales pour la raison que la « catégorie de citoyen s'oppose à toute division par catégories des électeurs et éligibles »[39].

Une fois cette garantie constitutionnelle assurée, l'adoption d'une loi mettant en place la parité devenait possible. La Loi sur l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a été adoptée et promulguée le 6 juin 2000. Elle contient les dispositions suivantes :

- Pour les scrutins de liste à deux tours – soit les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants et les élections régionales – les listes de chaque parti doivent être composées d'une moitié de femmes et d'une moitié d'hommes. Dans chaque groupe de six candidates ou candidats dans l'ordre de présentation de la liste doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe.
- Pour les scrutins de liste à un tour – soit les élections européennes et une partie des élections sénatoriales – chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe (on a donné le nom de « fermeture éclair » à ce système).
- Dans le cas de ces deux scrutins de liste, les listes qui ne respectent pas les règles de la parité imposées par la loi ne sont pas enregistrées.

---

[39] Sandrine DAUPHIN. *Les femmes dans la vie politique française. Colloque « À égalité pour décider ». Samedi 7 avril 2001*, p. 6.

- Pour les élections législatives, la loi prévoit une sanction financière pour les partis qui ne respecteraient pas le principe de parité des candidatures : leur financement public est réduit d'autant plus que le parti s'éloigne de la parité des candidatures.

Les premières élections à se tenir en vertu de cette loi ont été les élections municipales de mars 2001. De 22 % de présence dans les conseils municipaux avant les élections, les femmes sont passées à 48 % au lendemain de celles-ci. La loi a, de toute évidence, joué un rôle dans la progression aussi rapide de la proportion de femmes au sein des organes locaux de pouvoir. Il faut voir que la sanction imposée aux partis politiques fautifs sur le plan de la parité est considérable, soit le retrait de la liste, donc l'impossibilité de participer aux élections. On ne note par ailleurs aucun effet d'entraînement de la loi dans les élections où elle ne s'appliquait pas, soit dans les communes de moins de 3 500 habitants et pour une partie des élections sénatoriales.

La constitution des listes paritaires pour les élections municipales n'a, semble-t-il, pas posé de grandes difficultés. Cependant, la loi n'a pas apporté tous les bénéfices escomptés quant à la participation des femmes aux conseils exécutifs des municipalités. L'Observatoire de la parité a en effet noté un phénomène troublant. Plusieurs maires ont transgressé la tradition voulant que les personnes soient appelées à former l'exécutif municipal en respectant leur place sur la liste[40]. On a aussi observé que, si paradoxalement ce sont les partis d'extrême droite qui ont davantage respecté la lettre de la loi alors qu'ils la désapprouvaient, ils n'ont pas hésité à inscrire sur les listes des femmes « alibi », très souvent membres de la famille de la personne apparaissant en tête de liste, pour atteindre le seuil de 50 %[41].

La loi sur la parité s'est ensuite appliquée aux élections sénatoriales tenues en vertu d'un scrutin de liste en septembre 2001; la proportion des femmes au Sénat est alors passée de 6,2 % à 10,9 %. Comme ce sera le cas pour les élections législatives, il semble que l'application de la loi trouve sa limite lorsqu'elle affecte les élues et les élus sortants. Aux élections sénatoriales, par exemple, on a noté que, dans la plupart des départements concernés, les sénateurs sortant de la droite ont préféré multiplier les listes et se placer en tête de liste plutôt que d'être obligés de s'inscrire en troisième place, après une femme comme l'exige la loi, et voir ainsi leurs chances d'être élus s'éloigner[42].

Si on examine les candidatures et les résultats des premières élections législatives tenues sous la gouverne de la loi sur la parité, l'expérience ne semble pas concluante, pour ne pas dire qu'elle accuse un échec certain. Avant la dissolution en vue des élections législatives de juin 2002, l'Assemblée nationale française ne comptait que 10,9 % de femmes et c'est le pourcentage de loin le plus élevé qu'elle n'ait jamais compté. Toutefois, malgré la mise en application de la loi sur la parité, seulement 38,9 % des candidats étaient des femmes au premier tour et elles ne représentaient plus que 23,9 %

---

40 France. Premier ministre, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. La rapporteuse générale. *Document de travail. Application de la loi du 6 juin 2000 dite sur la parité aux élections législatives de juin 2002*, Paris, l'Observatoire, 2002, p. 13.

41 Catherine GENISSON. *La parité entre les femmes et les hommes : une avancée décisive pour la démocratie*, Paris, République française, Premier ministre, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, 2002, p. 26.

42 *Idem*, p. 61-63.

des candidats au deuxième tour[43]. Les résultats sont à la mesure des candidatures : le nombre de femmes à l'Assemblée nationale passe de 63 à 71, soit de 10,9 à 12,3 %[44]. C'est à se demander si la progression naturelle n'aurait pas donné de meilleurs résultats!

Le mécanisme de pénalité s'est donc mis en marche à la suite de ces premières élections tenues sous la gouverne de cette loi. Le remboursement des dépenses électorales versé à un parti est établi en fonction du nombre de voix qu'il a obtenu : plus le nombre de voix obtenues est élevé, plus le remboursement est important. Ce remboursement sera diminué en proportion de l'écart qui sépare le pourcentage de candidates présentées par le parti de l'objectif de 50 %. Les pénalités que doivent supporter les partis politiques français sont relativement importantes; par exemple, la pénalité imposée à l'Union pour la majorité présidentielle est de 4 027 151 euros, celle du Parti socialiste est de 1 323 722 euros et celle du Front national est de 51 349 euros[45].

Cette sanction financière imposée lors des élections législatives n'a cependant pas le poids de celle imposée pour les manquements à la loi pour les élections au scrutin de liste. La relative faiblesse de la pénalité a sans doute joué dans les résultats si minces de cette première élection législative tenue sous la gouverne de la loi sur la parité. Il semble toutefois évident à plusieurs observatrices françaises, notamment les responsables de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, qu'une loi encore plus sévère au chapitre des sanctions pour les élections législatives n'aurait jamais pu être adoptée par l'Assemblée nationale. Elles estiment aussi que la loi sur la parité doit être accompagnée d'autres mesures importantes liées au « statut de l'élu », soit des mesures qui permettent un élargissement du bassin des candidatures potentielles en assurant, notamment, une meilleure mobilité entre la vie professionnelle et la vie politique[46].

Des observatrices ont constaté que ce sont les partis qui avaient peu de chance de remporter des sièges qui se sont le plus rapprochés de la parité. Il semble que les stratèges des grands partis et coalitions aient fait le pari suivant : « mieux vaut un homme élu qu'une femme battue[47] »; ils auraient donc privilégié les députés sortants et les candidats défaits aux élections de 1997. Se sont ajoutées les négociations pour former l'Union pour la majorité présidentielle qui limitaient en quelque sorte les possibilités de candidatures pour la droite comparativement aux élections antérieures. Même le Parti socialiste, présenté comme un modèle dans ce domaine, prévoyait déjà quelques mois avant les élections de se mettre dans l'illégalité en indiquant son intention de présenter 40 % de candidates (il en a finalement présenté 36 %)[48].

---

43 France. Ministère de l'Intérieur. *Statistiques candidatures législatives 2002 (1er tour)*, (page consultée le 20 juin 2002), adresse URL : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections/tout_savoir_sur_les_elections/index_html/stat-candidats.xls et France. Ministère de l'Intérieur. *Statistiques candidatures législatives 2002 (2e tour)*, (page consultée le 20 juin 2002), adresse URL : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections/tout_savoir_sur_les_elections/index_html/stat_candidats2.xls

44 Union interparlementaire. *Les femmes dans les parlements nationaux*, *op. cit.*

45 France. Premier ministre. Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. La Rapporteuse générale. *Op. cit.*, p. 5.

46 *Idem*, p. 32.

47 Marie VERDIER. « Élections législatives 2002. Pour les investitures, la parité avance à pas très comptés. Les femmes ne représentent que 38,5 % des candidats aux élections législatives, avec cependant des écarts considérables d'un parti à l'autre », *La Croix*, 21 mai 2002, p. 6.

48 Clarisse FABRE. « Pour les élections législatives, la droite a relégué la parité au second plan », *Le Monde*, 10 mai 2002, p. 9; Noëlle LENOIR. « La parité bafouée », *L'Express*, n° 2657, 6 juin 2002, p. 52 et Marie VERDIER. *Op. cit.*, p. 6.

Il est sans doute pertinent de noter que le texte de la loi ne contient pas le mot « parité » et qu'il ne décrit pas le concept de parité. On y trouve plutôt la description d'un mécanisme devant mener idéalement à une présence égale des femmes et des hommes dans les institutions représentatives concernées. Pourtant, les tenantes et tenants de l'idée de parité en France rejettent tout rapprochement avec les quotas, estimant que la parité est d'un autre ordre : il s'agit d'un outil permanent et qui ne peut se comparer à du communautarisme. Admettons, tout de même, que si les femmes avaient formé entre 20 et 30 % de l'Assemblée nationale et si leur présence avait augmenté lentement, mais avec constance d'une élection à l'autre, la campagne en faveur de la loi sur la parité n'aurait peut-être pas atteint le même niveau d'appui.

L'évolution « normale » semblait bouchée à cause de certaines caractéristiques propres à l'environnement politique français. La France renferme, en effet, dans son système et dans sa culture politiques, des obstacles à l'élection d'un nombre significatif de femmes. Des pratiques, souvent propres à la France, constituent de véritables barrières structurelles à l'entrée des femmes en politique. Deux de ces particularités font œuvre de blocage au renouvellement de la classe politique; ce sont le cumul des mandats et le recrutement d'une partie de la classe politique dans les « grandes écoles ». Nous verrons ci-après comment agissent ces blocages à l'encontre des femmes.

Le cumul des mandats fait en sorte qu'un nombre restreint de personnes accaparent les mandats représentatifs. Il se forme ainsi une « noblesse de représentation ». Ce groupe est fermé : un mandat local renforçant un mandat parlementaire, la détention d'un deuxième mandat permet de rester dans la vie publique lorsque la détentrice – mais plus souvent le détenteur – est évincée par voie électorale. Ce mécanisme est nuisible au renouvellement de la classe politique et « contribue à fermer aux salariés du secteur privé l'accès au parlement : ne pouvant abandonner leur activité professionnelle avant d'être élus, ceux-ci sont dans l'impossibilité de préparer leur élection par la conquête des différents mandats qui en feront des notables politiques[49] ». Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, mentionnons qu'en 1998, 82 % des députés et 78 % des sénateurs détenaient un mandat ou occupaient une fonction dans un conseil municipal; 54 % des députés et 51 % des sénateurs étaient aussi maires. Seulement 7 % des députés et 17 % des sénateurs ne détenaient que leur mandat parlementaire. Cette situation ne trouve pas d'équivalent dans d'autres pays ou, souvent, le cumul est interdit[50]. Notons incidemment que les députées cumulent deux fois moins que les députés[51].

Pierre-Olivier Caille identifie les femmes et les jeunes comme étant les principales victimes du repli de la classe politique sur elle-même. La progression politique des femmes souffre de cet état de fait parce qu'elles sont encore majoritaires à prendre en charge les tâches domestiques, consacrant moins de temps à la politique. Les jeunes sont tenus à l'écart parce que les élections opposent des cumulards entre eux avec lesquels ils

---

[49] Pierre-Olivier CAILLE. « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *Revue du droit public*, n° 6, 2000, p. 1734.

[50] *Idem*, p. 1707-1711.

[51] France. Premier ministre. Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. La Rapporteuse générale. *Op. cit.*, p. 35.

ne peuvent sérieusement rivaliser. « Le cumul des mandats agit donc comme un véritable mode de sélection du personnel politique qui referme le système sur lui-même[52]. »

La France est toutefois sur la voie du changement à cet égard. Une loi entrée en vigueur en avril 2000 prévoit la restriction du cumul des mandats. Son application s'échelonnera jusqu'en 2007[53].

L'autre particularité du système politique français provient de la faiblesse du parlement instaurée par la V^e^ République, quelque peu compensé par l'importance des grands corps de l'État et leurs liens étroits avec les institutions politiques; il existe en effet un échange de personnel entre la classe politique et la classe bureaucratique. Ces grands corps de l'État recrutent leur personnel dans les grandes écoles, notamment l'École nationale d'administration (ÉNA) et l'École normale supérieure. Or, ce pouvoir technocratique échappe encore aux femmes; elles ont longtemps été absentes des grandes écoles et elles y sont encore très peu nombreuses. L'ÉNA, mixte depuis sa création en 1945, reste aujourd'hui masculine avec 75 % d'hommes dans les promotions[54]. Les politiciennes semblent par ailleurs suivre le même cheminement puisqu'en 1997, les députées étaient plus souvent que leurs collègues masculins diplômées d'une grande école[55].

3.1.2 Les « quotas » imposés sur les listes électorales

Il existe essentiellement deux types de quotas qui peuvent être appliqués pour favoriser l'élection des femmes : ceux imposés par la loi aux partis politiques et ceux que les partis s'imposent à eux-mêmes. Dans cette section de notre étude, il est question des quotas imposés par la loi aux partis politiques.

Les quotas s'inscrivent dans la catégorie des mesures dites « d'action positive ». Ils visent à compenser une sous-représentation des femmes à la suite de la constatation d'un déséquilibre. On reconnaît que la faible présence des femmes résulte de la discrimination systémique, plus particulièrement de la division sexuelle et sociale du travail qui a joué historiquement au désavantage des femmes en tant que groupe. Alors que le concept de parité est permanent, les quotas se rangent plutôt dans la catégorie des mesures de redressement qui doivent normalement prendre fin lorsque l'équilibre recherché a été atteint et s'est consolidé.

Certains textes législatifs mettent plutôt l'accent sur la notion d'équilibre entre les femmes et les hommes en fixant un pourcentage maximal de candidats du même sexe comme c'est le cas notamment de la loi belge. Cherche-t-on ainsi à masquer le véritable but de l'exercice, soit de corriger les effets de la discrimination systémique?

---

52 *Idem*, p. 1734-1735.

53 *Idem*, p. 1703.

54 Mariette SINEAU, « Électrices émancipées recherchent parité politique désespérément. Vote et aspirations des Françaises dans l'après-Mitterrandisme », *Politique et sociétés*, vol. 17, n^os^ 1 et 2, 1998, p. 63-64.

55 Mariette SINEAU, « Inégalité sexuelle et inégalités sociales. Débuts laborieux pour la parité », *op. cit.*, p. 23.

Le recours aux quotas est loin de faire l'unanimité chez les politologues et les féministes. On retrouve des arguments semblables à ceux invoqués pour ou contre le concept de parité. Les opinions se partagent entre celles et ceux qui estiment que la faible présence des femmes exige des actions énergiques, même au prix d'entorse aux principes de la liberté démocratique, et celles et ceux qui y voient des dangers pour la démocratie et pour l'avenir même des femmes en politique.

Les personnes en faveur de l'imposition de quotas par la loi, mesurant le déficit démocratique que représente la faible présente des femmes, cherchent à s'assurer ainsi de leur accès aux postes représentatifs, sans attendre une évolution sociale, politique ou économique aléatoire. Certaines y voient une compensation pour les barrières qui empêchent les femmes d'obtenir la place qui correspond à leur importance dans la société et pour le manque de reconnaissance des compétences des femmes. D'autres personnes adhèrent au concept de la représentation par groupe, considérant que l'existence de citoyennes et de citoyens issus des divers groupes entraîne le droit de proposer des politiques fondées sur leurs intérêts propres[56].

En revanche, des politologues et des féministes estiment que l'imposition de quotas secrète des odeurs d'essentialisme ou rejettent la représentation par groupe qu'on croit reconnaître derrière ce type de mesure. Les quotas sont vus comme constituant des atteintes à l'égalité et à la liberté des électeurs ou des membres des partis politiques tout en étant humiliants pour les femmes qui en « bénéficient ».

Plusieurs femmes – souvent celles qui sont engagées en politique – rejettent ces mesures comme nuisibles, à long terme, à leur action et à l'avancement des femmes en général dans la vie publique. Elles craignent qu'on soupçonne les femmes élues en présence de quotas d'être des femmes alibis; comment alors distinguer celles qui détiennent leur poste pour remplir une condition de celles qui y sont arrivées par leur travail, leur notoriété, leur militantisme, en somme par leurs talents et le libre choix de l'électorat?

Il est par ailleurs à craindre que la présence de quotas nuise, à moyen ou à long terme, à la progression même des femmes dans les postes électifs. Les quotas, tels qu'ils sont appliqués ou revendiqués actuellement, visent à constituer une masse critique de femmes dans les assemblées, pas nécessairement à atteindre l'égalité numérique puisqu'ils sont généralement inférieurs à 50 %. Or, les quotas peuvent être interprétés non comme un minimum à respecter, mais comme un maximum indiquant qu'un objectif de justice a été atteint. Dans cette optique, certaines personnes croient que les quotas peuvent devenir nuisibles en ce qu'ils compliqueront le dépassement des seuils établis ou empêcheront dans l'avenir – pourquoi pas – la composition d'assemblées dominées par des femmes comme nous avons connu jusqu'à présent des assemblées majoritairement masculines. Il est tout à fait légitime, nous semble-t-il, d'entrevoir une lutte du mouvement féministe visant à faire lever des quotas devenus une entrave à la progression des femmes en

---

[56] I. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, cité dans Berengere MARQUES-PEREIRA, *Op. cit.*, p. 103-121 et Drude DAHLERUP, « Using Quotas to Increase Women's Political Representation », dans *Women in Parliament : Beyond Numbers*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998, p. 92-93.

politique. Enfin, plusieurs femmes estiment humiliant le fait d'être cantonnées dans des postes obtenus, à tort ou à raison, à cause de leur appartenance à un groupe[57].

Des quotas institués par la loi et visant à faire en sorte que les élections amènent un pourcentage de députées ont existé pendant plusieurs décennies en Union soviétique et dans les démocraties populaires sous sa domination. Selon les informations recueillies par l'Union interparlementaire, toutes les femmes de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale qui ont parlé de leur expérience des quotas ont des mots très durs pour décrire les distorsions provoquées par ces mesures. Tirant leur expérience d'un régime politique fort différent du nôtre, il est vrai, ces femmes dénoncent notamment l'instauration d'un plafond immuable à la proportion de femmes pouvant accéder au parlement sans que cette présence minimale ne leur permette d'occuper un véritable espace politique[58].

Nous avons répertorié huit pays où une loi oblige les partis politiques à présenter un minimum — parfois un maximum — de candidates aux élections; le tableau qui suit les présente.

PAYS DOTÉS D'UNE LÉGISLATION QUI IMPOSE DES QUOTAS AUX PARTIS POLITIQUES EN FAVEUR DE L'ÉLECTION DES FEMMES

Pays	Mesure adoptée	Mode de scrutin	% d'élues (avril 2002)	Remarques
Argentine	La loi électorale oblige les partis politiques à inclure 30 % de femmes dans les listes de candidatures.	Proportionnel	30,7	
Brésil	La loi oblige les partis politiques à inclure 20 ou 30 % de candidatures féminines.	Proportionnel	6,8	Le pourcentage requis varie selon les sources consultées.
Belgique	Depuis 1994, la loi stipule qu'une liste électorale ne peut comporter qu'un maximum de 2/3 de candidats du même sexe.	Proportionnel	23,3	Si le quota n'est pas respecté, la liste est rejetée. Une liste incomplète peut cependant être présentée. Les partis sont libres de déterminer l'ordre des candidates et des candidats sur les listes. (Voir les renseignements supplémentaires sur la Belgique dans la section 3.1.6.)
Népal	Obligation de réserver 5 % des candidatures aux femmes.	Majoritaire	5,9	

[57] Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, *op. cit.*, p. 42; Christine PINTAT. *Op. cit.*, p. 811-812 et Drude DAHLERUP. *Op. cit.*, p. 97-98.

[58] Union interparlementaire. *Les femmes en politique 1945-2000. Dossier d'information*, Genève, Union interparlementaire, 2000, p. 29.

PAYS DOTÉS D'UNE LÉGISLATION QUI IMPOSE DES QUOTAS AUX PARTIS POLITIQUES EN FAVEUR DE L'ÉLECTION DES FEMMES				
Pays	**Mesure adoptée**	**Mode de scrutin**	**% d'élues (avril 2002)**	**Remarques**
République démocratique populaire de Corée	La loi impose un quota de 20 % en faveur des femmes.	?	20,1	
Pérou	Il y aurait un système de quotas dans le processus électoral.	Proportionnel	18,3	
Arménie	La loi électorale de 1999 prévoit que les listes électorales doivent comporter au moins 5 % de femmes.	Mixte	3,1	
Philippines	Depuis 1995, les partis sont tenus de présenter des femmes dans leur liste électorale.	Mixte	17,8	La source consultée ne mentionne pas la proportion minimale.

3.1.3 Les sièges réservés aux femmes dans les assemblées

Avec l'imposition de sièges réservés pour les femmes dans les assemblées, on ne vise pas à favoriser l'élection d'un plus grand nombre de femmes en cherchant à apporter davantage d'égalité entre les sexes dans la course électorale, mais bien à s'assurer que des femmes occuperont un minimum de sièges. Dans les pays où des sièges réservés existent, les femmes sont par ailleurs libres de participer à la course électorale en tant que candidates pour les postes non réservés. Si la présence des femmes est assurée par un tel mécanisme, les inconvénients relatifs aux quotas sont cependant accentués.

Les pays qui ont eu recours à ce type de mesure sont rares et se retrouvent tous en Afrique ou en Asie comme l'indique le tableau qui suit. Selon l'Union interparlementaire, les sièges réservés sont utiles pour faciliter la présence d'un nombre restreint de femmes dans les assemblées où, sans une telle mesure, elles seraient vraisemblablement absentes. L'Union interparlementaire souhaite, qu'avec le temps, les femmes désignées puissent prendre part « normalement » à la vie des partis politiques et qu'elles participent à la lutte électorale. Ce commentaire de l'organisme laisse donc entendre que les femmes qui occupent les sièges réservés ne sont pas vraiment intégrées à la vie parlementaire et politique[59].

On notera qu'en Ouganda et en Tanzanie, les femmes ne constituent pas le seul groupe à avoir une représentation particulière.

---

[59] *Idem*, p. 30.

PAYS AYANT INSTITUÉ DES SIÈGES RÉSERVÉS AUX FEMMES DANS L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE OU DANS UNE INSTANCE LOCALE				
Pays	**Mesure adoptée**	**Mode de scrutin**	**% d'élues (avril 2002)**	**Remarques**
Ouganda	Un siège dans chacun des 39 districts électoraux du Conseil national de résistance est réservé aux femmes (39 sièges sur 270, soit 14,4 %). Les femmes qui occupent ces sièges sont élues au scrutin indirect.	Majoritaire et scrutin indirect	24,7	Plusieurs groupes d'intérêts sont représentés de la même façon.
Bangladesh	Trente des 330 sièges (9 %) du parlement sont réservés aux femmes. Ils sont pourvus par un vote du parlement.	Majoritaire uninominal à un tour	9,5	
Burkina Faso	Dix des 178 sièges du parlement sont réservés aux femmes (5,6 %).	Proportionnel	8,1	
Érythrée	Des quotas de 30 % s'appliquent pour l'élection des membres des assemblées des Zobas, les 6 provinces administratives du pays.	Scrutin indirect (60 membres sur 104 sont nommés)	Non disponible	Ce que les autorités érythréennes appellent « quotas » dans les rapports sont de fait des sièges réservés.
Tanzanie	Depuis 1995, la constitution prévoit que 37 sièges au parlement sont réservés aux femmes (13,5 %). Les femmes qui occupent ces sièges sont recommandées par la Ligue des femmes et nommées par le président, selon certaines sources consultées, ou élues par l'Assemblée, selon d'autres.	Majoritaire	22,3	Le pourcentage de sièges réservés était de 6 % en 1988; des femmes parlementaires font pression pour que cette proportion soit portée à 30 %. Il est à noter que d'autres sièges sont pourvus autrement que par suffrage universel; par exemple, 15 personnes sont choisies par l'Assemblée parmi les candidates et les candidats des organisations populaires.

3.1.4 Les mesures contestées ou abandonnées

En Italie et en Égypte, des mesures ont été adoptées, mais elles n'ont pas résisté à la contestation judiciaire dont elles ont fait l'objet.

La population italienne élit les membres du parlement au scrutin mixte et 9,8 % des membres de l'assemblée sont présentement des femmes. Une loi adoptée en 1993

stipulait que, sur les listes des partis, aucun des deux sexes ne pouvait avoir une représentation supérieure à 75 %; une autre loi imposait le système « fermeture éclair ». Ces deux lois ont été déclarées inconstitutionnelles en 1995 parce qu'elles constituaient une violation de la législation sur l'égalité de traitement.

Dans un cheminement semblable à celui de la France, la constitution italienne a été réformée pour prévoir, à titre provisoire, la parité dans les conditions d'accès aux charges publiques. Il reste à voir si la législation électorale sera ajustée en conséquence.

En Égypte, les femmes comptent pour seulement 2,4 % du parlement dont les membres sont élus au scrutin majoritaire à deux tours. Le choix des électrices et des électeurs n'est pas absolu puisque la moitié des députées et des députés sont obligatoirement des ouvriers ou des paysans et que le président exerce un certain contrôle sur la composition du parlement comme nous le verrons. Dans ce pays, c'est une initiative de l'exécutif qui a été contestée. En 1979, un décret présidentiel avait comme objet d'allouer 30 sièges aux femmes au parlement. La Haute Cour constitutionnelle a annulé cette mesure et un décret de 1986 l'a définitivement supprimée. La constitution égyptienne prévoit par ailleurs que le président a le pouvoir de nommer jusqu'à 10 membres au parlement; dans la pratique, des femmes ont toujours fait l'objet de ces nominations présidentielles.

En 1988, 20 des 237 sièges (8,4 %) de l'Assemblée nationale pakistanaise étaient réservés aux femmes, mais cette mesure a été abandonnée depuis. Le gouvernement étudie la possibilité de remettre en vigueur les sièges réservés aux femmes à l'Assemblée nationale et au Sénat. On envisage la possibilité de réserver 30 % des sièges aux femmes pour une durée de 50 ans. Le Pakistan élit ses députés au scrutin majoritaire à deux tours et la proportion de femmes siégeant présentement au parlement n'est pas disponible.

3.1.5 Les mesures incitatives

Certaines initiatives, souvent adoptées dans la foulée des engagements pris par les États lors de la Conférence de Beijing en 1995, ont par ailleurs été mises de l'avant afin de favoriser l'accès des femmes aux postes électifs. Nous les avons classées en quatre catégories : 1) les incitations formulées dans une loi; 2) les mesures incitatives édictées par les gouvernements; 3) celles provenant d'initiatives parlementaires et 4) celles émanant d'un consensus entre les partis politiques.

Ainsi, les lois du Costa Rica, du Cap-Vert et de la Slovénie encouragent ou obligent les partis politiques à adopter des mesures favorisant les candidatures féminines sans qu'on n'en détermine la nature ou ne fixe un objectif précis.

Les gouvernements de l'Angola, de l'Azerbaïdjan, de la Fédération de Russie, du Ghana et de la Zambie ont adopté des déclarations ou des politiques qui encouragent la participation des femmes à la vie politique et leur accès aux postes représentatifs. En Autriche et en Islande, des politiques gouvernementales sont orientées vers la sensibilisation à l'importance de la participation des femmes à la vie publique et de leur

présence dans les lieux de décision. Des programmes de formation destinés à la population féminine sont offerts à Chypre, aux Îles Fidji ainsi qu'à Malte.

Le programme québécois *À égalité pour décider*, administré par le Secrétariat à la condition féminine, appartient à cette dernière catégorie d'interventions gouvernementales. En 1999, le gouvernement a mis sur pied ce programme qui consiste à soutenir financièrement des organismes dans la réalisation de projets axés sur l'augmentation du nombre de femmes dans des postes décisionnels. Un budget annuel d'un million de dollars sur une durée de 5 ans est alloué.

En Géorgie, la formation pour mener une campagne électorale découle d'une initiative d'un club de femmes parlementaires.

Enfin, en Grèce et en Écosse, les efforts devant mener à une représentation équitable des femmes – voire une représentation égale des femmes et des hommes – reposent sur un consensus établi entre les partis politiques.

3.1.6 Tentatives d'interventions législatives en faveur de l'élection de femmes

Plusieurs propositions ont été présentées dans les parlements; le plus souvent déposées par des membres de l'Opposition parlementaire, certaines ont été débattues puis rejetées alors que d'autres n'ont pas eu l'occasion de faire l'objet d'un débat. Une proposition a été rejetée par la population.

Nous en donnons un aperçu dans le tableau suivant.

TENTATIVES D'ADOPTION DE MESURES LÉGISLATIVES				
Pays	**Mesure proposée**	**Mode de scrutin**	**% d'élues (avril 2002)**	**Remarques**
Canada	En 1999, M[me] Caroline St-Hilaire, députée de Longueuil, a déposé un projet de loi prévoyant le versement d'une prime au financement des partis politiques lorsque 30 % du nombre total des candidats élus d'un parti étaient des femmes. Son projet de loi n'a franchi que l'étape de la première lecture à la Chambre des communes. En 1999, la population du Nunavut a rejeté par référendum l'instauration de circonscriptions à deux députés, une femme et un homme.	Majoritaire uninominal à un tour	20,6	La députée n'a pas présenté son projet de loi au cours de la présente session, préférant poursuivre ses consultations.

TENTATIVES D'ADOPTION DE MESURES LÉGISLATIVES				
Pays	**Mesure proposée**	**Mode de scrutin**	**% d'élues (avril 2002)**	**Remarques**
Italie	Une loi a été rédigée, mais non adoptée, prévoyant une prime au financement des partis politiques qui se rapproche de l'équilibre des sexes parmi les élus.	Mixte	9,8	
Roumanie	Un projet de loi prévoyant une récompense aux partis qui font élire des femmes a été rejeté. Le Parti démocrate a proposé l'introduction d'un quota pour tous les partis; la mesure aurait été rejetée par la Chambre des députés.	Proportionnel	10,7	
Belgique	Au printemps 2002, le parlement belge a adopté une série de projets de loi visant la parité numérique des femmes et des hommes sur les listes pour les élections législatives fédérales, au Conseil communautaire germanophone, au Conseil général wallon, au Conseil flamand, au Conseil de la région Bruxelles-Capitale ainsi qu'au parlement européen. Ces projets de loi prévoient un quota de 50 % et la présence d'une femme aux 3 premières places sur les listes jusqu'en 2005, puis d'une femme aux 2 premières places.	Proportionnel	23,3	En date du 2 juillet 2002, ces projets de loi n'avaient pas encore reçu la sanction royale et, par conséquent, n'avaient pas été promulgués. Ils ne sont donc pas en vigueur.
Costa Rica	En 1988, une proposition visant à imposer un quota de candidatures a été rejetée par le parlement. En 1992, une tentative a avorté avant la présentation du projet au parlement pour une question de constitutionnalité.	Proportionnel	Non disponible	
Luxembourg	Une proposition de loi visant une représentation	Proportionnel	16,7	L'accord de coalition qui supporte le

TENTATIVES D'ADOPTION DE MESURES LÉGISLATIVES				
Pays	**Mesure proposée**	**Mode de scrutin**	**% d'élues (avril 2002)**	**Remarques**
	paritaire des femmes et des hommes a été déposée à la Chambre des députés le 19 janvier 1999 par une députée de l'Opposition; on propose l'instauration de listes électorales composées à moitié de femmes et d'hommes et l'alternance des femmes et des hommes. La proposition de loi n'a pas été adoptée.			gouvernement actuel exclut expressément le recours à des quotas.
Moldova	En 1993, une tentative de deux députées visant à imposer un quota féminin dans la loi électorale a échoué.	Proportionnel	12,9	
Portugal	Le Parti socialiste a échoué dans sa tentative de faire adopter une mesure législative visant l'instauration de quotas pour les partis en 1999. La révision constitutionnelle de 1997 renforce le principe d'égalité des sexes. À la suite de cette révision, en janvier 1999, un projet de loi a été étudié en commission parlementaire (auditions publiques) prévoyant un pourcentage minimum de candidates sur les listes électorales et un mécanisme assurant l'élection d'un certain nombre de femmes (25 % d'hommes et de femmes dans un premier temps et 33,3 % par la suite). Le parlement n'a pas adopté ce projet de loi; le gouvernement a fait connaître son intention de déposer un projet de loi visant une présence plus équilibrée des femmes et des hommes au parlement.	Proportionnel	18,7	

TENTATIVES D'ADOPTION DE MESURES LÉGISLATIVES				
Pays	**Mesure proposée**	**Mode de scrutin**	**% d'élues (avril 2002)**	**Remarques**
Pologne	Un projet de loi sur la parité a été rejeté par la Diète en 1999.	Mixte	20,2	
Slovénie	Depuis dix ans, toutes les initiatives présentées à l'Assemblée nationale pour augmenter la participation des femmes ont été rejetées.	Proportionnel	12,2	
Guatemala	Il y aurait un projet de modification législative touchant la présence des femmes dans les postes de pouvoir « mais les hommes du Congrès ne veulent pas le discuter »[60].	Proportionnel	8,8	
Inde	Un projet de loi a été étudié visant à réserver un tiers des sièges aux femmes; cependant, la dissolution du parlement, en 1998, a empêché l'adoption du projet de loi.	Majoritaire à deux tours	8,8	Il semble que les demandes des femmes se heurtent à celles des castes. Aussi, le mouvement des femmes est divisé : certaines craignent que les éventuels sièges réservés soient comblés par des femmes de l'élite ou des castes supérieures, laissant encore plus démunies les femmes des castes inférieures.

3.1.7 En marge de l'élection : les nominations gouvernementales

Le pouvoir politique ne réside pas seulement dans les parlements; on le trouve évidemment dans les gouvernements et, dans une certaine mesure, dans des postes relevant de la nomination gouvernementale. Il est incontestable que le pouvoir exécutif détient un pouvoir immense, et souvent dominant, dans le système politique. Il ne fait pas de doute non plus que les personnes qui occupent des postes-clés dans l'administration publique, les présidentes et les présidents d'organismes gouvernementaux ainsi qu'un grand nombre de personnes membres d'organismes gravitant autour du pouvoir politique exercent une influence certaine sur la vie d'un grand nombre, voire de l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Il est donc normal que ces postes aient retenu l'attention du mouvement des femmes qui recherche un équilibre dans le partage du pouvoir sous toutes ses formes.

---

[60] Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, *op. cit.*, p. 25.

Les problèmes que pose l'intervention législative ou gouvernementale dans le processus électoral n'existent pas dans l'exercice du pouvoir de nomination des gouvernements, le pouvoir exécutif détenant généralement en cette matière une grande marge de manœuvre. En effet, il s'agit de désigner la meilleure personne pour la fonction à pourvoir; le mouvement des femmes en est convaincu – et de plus en plus de gouvernements en prennent conscience – les femmes compétentes pour occuper les diverses fonctions ne sont plus rares et il s'agit de les reconnaître et de les nommer en nombre suffisant pour assurer un équilibre des sexes.

Le Conseil de l'Europe note d'ailleurs que, souvent, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses dans les gouvernements que dans les parlements. Ce serait là l'expression d'une volonté des chefs d'État ou de gouvernement, une action délibérée, de favoriser une présence équitable des femmes dans les lieux de pouvoir. Dans certains États, les nominations sont rendues d'autant plus faciles que les ministres ne sont pas nécessairement issus du parlement; la faible présence des femmes dans le parlement ne limite donc pas le choix du chef de l'État ou du gouvernement. On remarque également que l'attribution des portefeuilles ne se fait pas selon une division traditionnelle des rôles, retrouvant ainsi des femmes aux affaires étrangères, à la défense ou aux finances et des hommes aux affaires sociales et à l'éducation. En 2000, c'était notamment le cas en France, en Italie, au Danemark et au Royaume-Uni[61].

Le même phénomène s'observe de façon stable au Québec depuis quarante ans, soit depuis que les femmes ont accédé au parlement. L'annexe 3 montre en effet que la proportion des députées n'est supérieure à la proportion des femmes ministres qu'à trois occasions. De fait, seuls les cabinets formés à la suite des élections de 1976 et de 1985 font exception à cette règle; on remarque également un écart en 1966, mais le premier ministre, Daniel Johnson père, ne pouvait nommer de femmes dans son gouvernement puisque la seule femme qui siégeait alors à l'Assemblée législative, M^me^ Claire Kirkland-Casgrain, se trouvait dans l'Opposition.

Des mesures ont été prises par plusieurs gouvernements afin d'atteindre un équilibre des sexes dans les postes dont les titulaires sont nommés par les gouvernements.

Dans certains pays, c'est la loi :

- qui pose l'atteinte de l'égalité comme objectif : l'Islande et les Pays-Bas;
- qui décrit un mécanisme de nomination : la Belgique et l'Allemagne;
- ou qui fixe un pourcentage minimal de membres du même sexe nommés dans un corps public : la Finlande et la Norvège.

Le Québec, dont une seule loi fait appel à la nomination équilibrée des membres d'organismes publics, se classe dans l'antichambre de cette catégorie. En effet, la Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit que le gouvernement nomme les

---

61 Conseil de l'Europe. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Strasbourg, le Conseil, 2000, p. 90.

membres des conseils d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux à partir de listes fournies par différents milieux. La loi stipule que ces listes doivent tendre vers la parité femmes/hommes. Une fois en possession de listes comportant un nombre relativement égal de femmes et d'hommes, il est possible au gouvernement de nommer en respectant l'équilibre des sexes. À l'hiver 2002, lors de la première vague de nominations, le gouvernement a nommé 49 % de femmes, soit la parité, à toutes fins utiles. Il serait très certainement souhaitable que cette mesure soit généralisée à l'ensemble des nominations gouvernementales.

Plusieurs gouvernements ont pris un engagement en faveur de l'atteinte de l'égalité ou ont émis des ordonnances à cet effet; certaines de ces politiques ou ordonnances fixent un seuil minimal de présence des femmes et des hommes dans les organismes gouvernementaux. Dans cette catégorie de pays, on retrouve la Nouvelle-Zélande, les Îles Fidji, l'Irlande, le Liechtenstein, le Royaume-Uni, le Belize, Malte, la Suède, dont le programme d'accès à l'égalité s'applique à la fonction publique et aux nominations, et la Suisse. En Tunisie, le gouvernement nomme au moins deux femmes sur les dix membres qu'il désigne dans les conseils régionaux de développement.

Sans que le gouvernement du Québec n'ait jamais affirmé officiellement son intention d'utiliser son pouvoir de nomination de façon à atteindre un certain équilibre entre les femmes et les hommes dans les postes qu'il pourvoit directement, nous constatons que, dans les faits, c'est dans les catégories de postes de commande relevant de la nomination gouvernementale que les femmes atteignent des proportions plus élevées que dans les postes électifs. Par exemple, en mars 2000, les femmes occupaient 35,2 % de l'ensemble des postes de haute direction dans la fonction publique[62] comparativement à 20,6 % des postes d'encadrement supérieur dont la dotation est soumise au processus de recrutement et de promotion de la Loi sur la fonction publique[63]. Encore tout récemment, lors de la nomination des présidentes-directrices générales et présidents-directeurs généraux des régies régionales de la santé et des services sociaux, le gouvernement a une fois sur trois attribué ce poste à une femme[64]. Ces pourcentages issus du processus de nomination sont supérieurs à ceux que l'on retrouve dans les instances électives, à l'exception des commissions scolaires.

3.2 Refus d'intervenir

Le fait, pour un État, de ne pas avoir adopté de mesures législatives ou de politiques gouvernementales visant l'augmentation de la présence des femmes dans les parlements ou les organismes publics ne signifie pas qu'il est inconscient du problème que pose l'accès des femmes au pouvoir politique ni que le mouvement des femmes a échoué dans ses démarches visant à améliorer la situation.

---

62 Il s'agit des postes de sous-ministre, de sous-ministre adjoint et de la présidence des organismes gouvernementaux.

63 Secrétariat du Conseil du trésor. *L'effectif de la fonction publique du Québec 2000*, Québec, le Secrétariat, 2001, tableau 6, p. 30.

64 Cabinet du premier ministre. *Nominations du Conseil des ministres*, communiqué de presse, 28 juin 2002.

De fait, la plupart des pays, même ceux que l'on considère comme les plus démocratiques, n'offrent pas de mesures un tant soit peu coercitives en faveur de l'augmentation du nombre de femmes dans les instances décisionnelles. On notera d'ailleurs que les pays du Nord de l'Europe, où l'on rencontre les pourcentages les plus élevés de femmes élues dans les parlements, n'ont pas adopté de lois obligeant les partis politiques à présenter un nombre minimal de candidatures féminines; ce sont plutôt les partis politiques qui se sont imposé des règles en faveur des femmes depuis les années 70. Dans ces pays, on observe par ailleurs une nette résistance à tout changement constitutionnel en matière de participation égale.

La situation enviable des femmes dans ces pays est due à divers facteurs parmi lesquels la force du mouvement des femmes n'est pas étrangère. De longue date, les groupes féminins ont joué, dans les pays scandinaves, un rôle très important dans la formation politique des femmes et dans le processus menant à leur investiture aux postes électifs. Il est tout à fait légitime de penser que l'accroissement du nombre de femmes dans les parlements est dû à la pression continue exercée par le mouvement des femmes; il s'explique également par le soutien dont bénéficie le principe d'égalité dans la société et la mise en place précoce de l'État-providence qui a entre autres permis aux femmes de consacrer du temps à la vie politique[65].

Les stratégies du mouvement des femmes varient selon les pays, de même que les attentes de femmes engagées en politique. Il est par exemple bien connu qu'au Québec, les revendications ne se sont jamais faites pressantes en faveur de l'adoption de mesures contraignantes sur le plan des élections; on sait également que les politiciennes qui se sont exprimées sur le sujet sont unanimes pour repousser ce genre de mesures. Une étude de la politologue Évelyne Tardy tend à confirmer cette attitude puisque seulement 21 % des femmes qui militent dans les deux principaux partis au Québec se disent d'accord avec l'imposition de quotas dans les partis pour augmenter le nombre des candidatures féminines. On appuie par ailleurs très largement l'offre de formation et le soutien financier[66].

Il reste que si la majorité des pays dépourvus de mesures particulières n'ont pas, semble-t-il, affirmé directement leur refus d'intervenir en exposant clairement les motifs, quelques-uns ont eu l'occasion de le faire.

Plusieurs constitutions modernes affirment l'égalité des femmes et des hommes et c'est souvent au nom de ce principe qu'a été rejetée l'idée d'introduire des mesures proactives en faveur de l'élection des femmes ou que des lois ont été déclarées inconstitutionnelles, comme en Italie, ou qui n'ont pas été adoptées à cause de leur inconstitutionnalité appréhendée, comme au Costa Rica en 1992.

Dans d'autres pays, on a assisté à des débats publics sur la question, parfois à l'occasion d'un débat parlementaire sur un projet de loi, ou les gouvernements ont, dans des

---

[65] Conseil de l'Europe. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, *op. cit.*, p. 97-98.

[66] Évelyne TARDY. *Op. cit.*, p. 13.

rapports, fait état de leur volonté de ne pas intervenir de façon proactive parfois à cause de l'égalité prescrite par la constitution. Au Danemark, par exemple, compte tenu de la présence élevée des femmes dans le parlement, on estime qu'il n'est plus nécessaire ni souhaitable que les partis appliquent une politique de quotas. Parmi les autres pays dont nous avons eu connaissance de déclaration sur le sujet, on note l'Australie, le Royaume-Uni et le Luxembourg.

3.3 Les interventions des partis politiques

Les partis politiques ne sont pas des regroupements de citoyennes et de citoyens comme les autres. Contrairement aux groupes de pression qui cherchent à influencer le gouvernement, les partis politiques cherchent à former le gouvernement et à exercer le pouvoir. Ils ne sont pas des organismes publics, mais ils ne peuvent non plus être considérés comme des organisations ayant des activités strictement privées. Leur rôle est essentiel dans une démocratie moderne. Ils permettent à la population de faire des choix cohérents et ils participent à la formation politique de leurs membres et, indirectement, à celle de la population en général. Enfin, le choix qu'ils font des personnes qui seront proposées comme représentantes et représentants de la population constitue une fonction primordiale dans le processus électoral démocratique.

Les mesures instaurées par les partis politiques sont, et de loin, les plus répandues et elles ont un effet certain sur la situation des femmes dans les postes représentatifs; dans 48 des 80 pays qui forment notre répertoire, au moins un parti a mis en place des mesures favorisant l'augmentation des candidatures féminines.

Dans la majorité de ces pays, c'est le recours aux quotas qui est de loin le plus populaire. Ces quotas varient de 4 à 50 %. Contrairement aux lois qui imposent aux partis le respect d'un certain pourcentage de candidatures féminines – lois souvent assorties de sanctions – les quotas définis par les partis relèvent de leur propre initiative; le défaut de s'y conformer ne peut donc entraîner d'autres sanctions que morales ou politiques au sein du parti ou, dans une certaine mesure, de la part de l'électorat.

On note par ailleurs que les partis politiques agissant dans des cultures politiques de type anglo-saxon (culture à laquelle appartient le Québec) sont peu enclins à recourir aux quotas. Au Québec, au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, certains partis politiques feront savoir de façon informelle, à l'occasion d'une élection, qu'ils se donnent comme objectif de présenter tel pourcentage de femmes. À notre connaissance, seul le Nouveau parti démocratique s'est doté d'un mécanisme structuré pour favoriser le recrutement de candidatures féminines et provenant de groupes minoritaires, sans qu'il s'agisse d'un système de quotas.

En outre, selon l'Union interparlementaire, plusieurs partis politiques ont envisagé la mise en place de quotas, mais y ont renoncé pour les mêmes raisons que certains États

ont refusé d'intervenir officiellement dans le processus électoral ou parce que les militantes au sein de ces partis s'y opposaient[67].

Parmi les initiatives des partis, on note par ailleurs le soutien financier offert aux candidates. Ainsi, au Canada, le Parti libéral du Canada, le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau parti démocratique possèdent des fonds à cette fin. On retrouve également des partis qui soutiennent financièrement les candidates à Chypre, en Estonie et au Japon.

Enfin, des partis féministes participent à la course électorale en Fédération de Russie et en Islande.

Le recours à des quotas ou les règles explicites ne représentent qu'une partie des initiatives des partis politiques. D'autres règles ou pratiques des partis politiques peuvent avoir une incidence sur la proportion de femmes parmi leurs candidats. On pense par exemple aux stratégies de recrutement des personnes susceptibles de devenir candidates, les règles – ou leur absence – régissant le financement des investitures, aux structures d'accueil des nouveaux membres ou à la composition des instances au sein des partis.

3.4 Pour l'engagement des partis politiques au Québec

Jusqu'au milieu des années 80, les femmes se retrouvaient principalement candidates pour des partis mineurs, voire des groupuscules, ou comme candidates indépendantes. La situation a changé; les candidates se répartissent maintenant équitablement entre les partis qui ont des chances de remporter des comtés et ceux dont les espoirs sont minces. C'est cette évolution qui fait qu'aujourd'hui, le succès électoral des femmes est comparable à celui des hommes. Il reste que les candidatures féminines sont encore trop peu nombreuses.

Les différentes expériences étrangères que nous présentons dans ce chapitre montrent l'importance des initiatives prises par les partis politiques pour améliorer la présence et la participation des femmes dans les instances démocratiques. Nous estimons en effet que les partis politiques constituent la clé de l'accès des femmes à l'Assemblée nationale et de plus en plus aux conseils municipaux.

Nous interpellons donc les partis politiques afin qu'ils analysent les règles qui les régissent concernant la sélection des candidates et des candidats en vue d'y apporter une plus grande équité et de réfléchir à leur mission de formation politique.

---

[67] Union interparlementaire. *Hommes et femmes en politique. La démocratie inachevée. Étude comparative mondiale*, Genève, 1997, p. 75.

3.4.1 Le financement des candidates et des candidats aux élections et à l'investiture d'un parti

Le financement des élections a toujours soulevé de vifs débats dans les démocraties et cette question revient fréquemment dans les analyses sur les obstacles que rencontrent les femmes sur le chemin du pouvoir. En effet, comment le droit de chacun de poser sa candidature et, en corollaire, le droit de la population à un choix libre et véritable peuvent-ils s'exercer d'une façon équitable si certains partis ou certaines personnes disposent et utilisent des moyens disproportionnés pour faire valoir leurs idées et promouvoir leur programme.

Les lois régissant le financement des élections et des partis politiques cherchent à établir un équilibre entre certains principes fondamentaux, soit la liberté d'expression et l'utilisation des moyens nécessaires pour l'exercer, d'une part, et le droit de l'électorat à un accès sensiblement égal aux différentes options qu'on lui offre ainsi que le droit, pour les candidates et les candidats à une lutte électorale comportant une certaine égalité des chances dans la possibilité de faire valoir leur point de vue, d'autre part. En général, les lois sur le financement des partis politiques poursuivent deux objectifs :

- assurer l'égalité des chances des candidats et des formations politiques en leur garantissant des ressources;
- favoriser la crédibilité des partis et de la classe politique dans l'opinion publique en assurant une plus grande transparence de leur financement tant permanent qu'électoral[68].

En contrepartie des contraintes imposées par la loi, les partis ont accès, dans bien des cas, à un financement public d'une partie de leurs activités et les personnes qui leur versent des contributions bénéficient d'avantages fiscaux.

Les principes qui, depuis 1977, guident le financement politique au Québec sont énoncés dans la Loi électorale. Cette loi n'autorise que les citoyennes et les citoyens du Québec à contribuer au financement des partis politiques et des candidats; elle établit un plafond à leurs contributions, limite les dépenses électorales des partis et des candidats et prévoit, à certaines conditions, le remboursement des dépenses électorales et le financement des partis.

La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités reprend les mêmes principes concernant les limites des dépenses et des contributions pour les villes de 5 000 personnes et plus.

Les candidates et les candidats aux élections sont donc soumis à des règles en matière de revenus et dépenses liés aux élections. Les partis majeurs disposent généralement de suffisamment de ressources financières pour assumer les frais électoraux de leurs candidates et candidats. La situation pourrait être différente pour les personnes qui posent

---

[68] Jean-Marie DOUBLET. *Le financement de la vie politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, p. 5.

leur candidature pour un parti secondaire et certainement pour les candidates et les candidats indépendants. Il est probable que dans ces circonstances, la candidate ou le candidat soit appelé à contribuer personnellement aux dépenses électorales et-ou à générer lui-même le financement nécessaire.

Si le financement des élections est maintenant bien encadré, la liberté demeure totale en ce qui concerne les contributions versées aux aspirants-candidats et candidates et les dépenses que ceux-ci engagent pour une campagne à l'investiture d'un parti politique. Seules les règles édictées par les partis eux-mêmes servent de balises dans ce domaine.

Les travaux de la commission Lortie ont révélé que, dans le contexte d'une élection fédérale, l'investiture était jugée beaucoup plus difficile que l'élection elle-même par plusieurs femmes et que la question du financement de leur campagne à cette étape constituait le problème majeur auquel elles devaient faire face[69]. Chantal Maillé, pour sa part, a mené une enquête dans un contexte québécois, soit auprès d'élues à l'Assemblée nationale du Québec et au conseil de ville de Montréal; elle en arrive à la conclusion que le financement de l'élection ou de l'investiture ne constitue pas un obstacle majeur pour les femmes. En revanche, l'emploi que les femmes occupent aurait de l'importance quant à leur possibilité de poser leur candidature[70]. Le fait que les problèmes de financement d'une investiture soient moins aigus au Québec qu'ailleurs au Canada ne signifie pas que l'égalité est atteinte dans ce domaine.

Il est raisonnable de penser que l'application de la loi sur le financement politique depuis 1977 a eu un effet positif sur la façon d'agir des partis, du moins les plus importants, qui en ont intégré les principes à leur propre fonctionnement. En effet, les deux principaux partis provinciaux ont adopté des règles limitant les dépenses des candidates et des candidats à l'investiture afin de les garder dans des limites acceptables. Aussi, nous croyons que l'exemple de ces partis et l'esprit de la loi représentent une incitation, pour les autres partis ou pour ceux qui pourraient émerger, à se doter de règles relatives au financement.

Compte tenu de l'importance du facteur financier dans les campagnes à l'investiture – les constatations de la commission Lortie sont suffisamment éloquentes à ce sujet – il semble pertinent que cet aspect du processus électoral soit contrôlé, sinon par la loi, du moins rigoureusement par les partis eux-mêmes.

Les principaux partis provinciaux imposent déjà une limite aux dépenses pour les campagnes à l'investiture et exigent des rapports à titre de contrôle. Afin que les courses à l'investiture se fassent dans un esprit d'égalité des chances en gardant les coûts d'une campagne à l'investiture dans les limites du raisonnable et de l'abordable, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

---

[69] Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. *Pour une démocratie électorale renouvelée*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, vol. 1, 1991, p. 121.

[70] Chantal MAILLÉ. *Les Québécoises et la conquête du pouvoir politique : enquête sur l'émergence d'une élite politique féminine au Québec*, Montréal, Éditions St-Martin, 1990, p. 141-142.

1. **Que les partis politiques qui exercent déjà un contrôle des dépenses à l'occasion des investitures maintiennent ou améliorent leurs règles à cet égard;**

   Que les partis qui n'auraient pas encore adopté de telles règles le fassent;

   Que les partis politiques municipaux se dotent également de lignes de conduite en matière de financement des investitures.

3.4.2 Le choix des candidates et des candidats

De manière générale, on accède à la candidature d'un parti de deux façons qui peuvent se résumer en deux mots : par le « haut » ou par le « bas ».

Les candidatures « d'en haut » sont le résultat d'une invitation formulée à une personne par la direction du parti. Selon l'attitude des associations locales ou l'autonomie que leur confèrent les statuts du parti, les têtes dirigeantes du parti ont plus ou moins la capacité d'imposer ces candidates ou candidats. Les femmes seraient plus rares que les hommes à faire l'objet de tels appels selon certaines études, notamment celle que Chantal Maillé a menée auprès d'élues[71]. Les femmes ainsi invitées sont généralement déjà bien en vue, soit par leur profession, soit par leurs activités sociales dans d'autres domaines que l'action politique. C'est probablement à cette étape du processus qu'intervient un certain conformisme des partis qui est souvent mentionné comme un obstacle à une représentation équitable des femmes. À l'aise dans les milieux de recrutement traditionnel qui ont fait leur succès dans le passé, les cadres des partis semblent peu enclins à élargir leur champ de recherche vers les lieux où les femmes exercent leurs actions sociales et communautaires, mais moins bien connus d'eux.

Par ailleurs, bien que les partis fassent parfois des efforts pour présenter un nombre de candidates qui correspond aux objectifs qu'ils se sont fixés et aux attentes de l'électorat, leur succès demeure mitigé. Les responsables du recrutement paraissent toujours étonnés des refus qu'ils obtiennent de la part des femmes qu'ils contactent; ces femmes, compétentes et souvent intéressées, semblent hésiter à s'engager dans des organisations dont la culture et le mode de fonctionnement ne s'accordent pas toujours à leur façon de voir et d'agir. Les partis ne semblent pas encore avoir été ébranlés par la remise en question de leur fonctionnement par les militantes et par le mouvement des femmes en général et c'est là une des raisons de leur échec relatif auprès des candidates potentielles. En fait, si les femmes ont réussi à se tailler un certain espace dans les organisations politiques, elles l'ont trop souvent fait, jusqu'à présent, au prix de leur adaptation à elles seules. À tort ou à raison, des militantes reprochent aux organisations partisanes de se complaire dans des débats stériles qui s'éternisent, se sentent mal à l'aise avec les luttes de clans que l'on y retrouve parfois et ont souvent l'impression que leurs compétences ne sont pas reconnues.

---

[71] *Idem*, p. 144-145.

Les femmes qui obtiennent l'investiture d'un parti ont plus souvent fait leurs preuves comme militantes de longue date. Comme aboutissement de leur action militante, elles se portent candidates à l'investiture du parti à la demande des militantes et des militants de la base ou, moins souvent, de leur propre initiative. Ces candidatures peuvent être contestées de diverses façons par les pouvoirs en place dans le parti. Ce sont les candidatures « d'en bas ».

Une enquête de la politologue Évelyne Tardy, dont on ne connaît que les résultats partiels, a démontré que les militants sont deux fois plus souvent sollicités pour poser leur candidature que les militantes dans un parti donné; elle constate donc le même phénomène observé une dizaine d'années plus tôt par Chantal Maillé. Toutefois, lorsqu'elles se portent candidates à l'investiture, elles ont plus de succès que les hommes[72]. Il reste tout de même plusieurs questions auxquelles nous n'avons pas de réponse. Est-ce que les femmes et les hommes acceptent le même niveau d'incertitude devant la possibilité d'être élus; en d'autres termes, serait-il possible que les femmes ne posent leur candidature que si elles ont des chances relativement élevées de l'emporter? Dans quelle mesure, par exemple, les initiatives de la base sont-elles encouragées ou découragées par les pouvoirs en place? Dans quelle mesure la technique dite du « parachutage » est-elle utilisée en faveur des candidatures féminines? Les femmes sont-elles, plus souvent que les hommes, invitées à retirer leur candidature devant une personne choisie par les élites? Lorsqu'elles se retirent, le font-elles pour éviter l'affrontement que constitue la campagne à l'investiture? Renoncent-elles à une investiture contestée à cause de problèmes liés au financement?

La commission Lortie a par ailleurs constaté que les candidatures sont davantage représentatives lorsque les partis ont recours à des procédés de recrutement relativement rigoureux ou systématiques. Afin de permettre une meilleure représentation des groupes sous-représentés, la commission recommande que les règlements et la constitution des partis politiques exigent la mise sur pied de comités de recrutement en règle et qu'ils engagent les partis à mettre en œuvre des mécanismes qui favorisent de manière tangible le recrutement et la désignation de candidats et candidates largement représentatifs.

Afin que les partis politiques proposent à la population des candidates et des candidats qui reflètent mieux la diversité de la société et qu'ils visent, par la même occasion, une présence équitable des femmes dans les instances démocratiques, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

2. **Que les partis politiques se dotent, au niveau des circonscriptions ou des districts municipaux, de comités de recrutement composés à part égale de femmes et d'hommes.**

Nous croyons en effet que le recrutement des candidates en serait amélioré pour deux raisons principalement. D'abord, si l'hypothèse voulant que les femmes doivent davantage être sollicitées que les hommes est fondée, un travail mieux structuré à partir de ces comités pourrait amener l'élargissement du champ de recherche. Aussi, ces

---

[72] Evelyne TARDY. *Op. cit.*, p. 10.

comités, composés à part égale de femmes et d'hommes, pourraient devenir un des lieux de débat sur les changements nécessaires à apporter dans les structures, le fonctionnement et la culture des partis afin que ces organisations jouent véritablement leur rôle pour une représentation équitable des femmes. Ils pourraient également contribuer à définir et à mettre sur pied les mesures d'accueil et de soutien souvent réclamées par les femmes.

3.4.3 La formation politique

Une des fonctions des partis politiques est la formation politique de leurs membres et de la population en général. En Amérique du Nord, cette fonction des partis n'est pas particulièrement développée, et c'est dommage.

Parmi les mesures souhaitées par les femmes se trouve justement l'offre de formation politique. L'accueil que les femmes ont réservé au programme du Secrétariat à la condition féminine *À égalité pour décider*, ayant entre autres objectifs la formation, témoigne de sa pertinence. Nous avons la conviction que les femmes sont aussi compétentes que les hommes pour l'exercice d'une charge publique; toutefois, les personnes chargées du recrutement des candidates et des candidats dans les partis pourraient sans doute faire état de réponses qu'elles reçoivent de plusieurs femmes qui ne se perçoivent pas suffisamment compétentes.

Afin de contrer ce phénomène qui nuit à un accès égal des femmes et des hommes aux postes électifs, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

3. **Que les partis politiques assument plus activement leur fonction de formation politique de leurs membres.**

3.5 Un soutien législatif et gouvernemental à l'accès des femmes aux instances de pouvoir

Au Québec, comme ailleurs, le mouvement des femmes s'interroge sur les moyens qui pourraient être mis en place pour favoriser, de façon proactive, l'accès des femmes aux postes électifs. Ici, comme ailleurs, on se questionne sur l'opportunité d'une intervention législative dans le processus électoral et sur sa nature éventuelle. Jusqu'à présent, les demandes du mouvement des femmes se sont davantage situées dans le domaine de l'incitation et du soutien que dans la revendication de mesures contraignantes.

Nous croyons que cette attitude est sage, compte tenu notamment des réticences maintes fois exprimées par les politiciennes à l'endroit de mesures telles que l'imposition de quotas par la loi. Elles ont en effet souvent exprimé leur inconfort et leur opposition devant l'idée d'être particularisées dans le système électoral et devant leurs collègues élus et de devoir éventuellement être considérées comme étant le « résultat » d'une mesure d'exception.

Il nous semble néanmoins que les lois qui régissent les élections au Québec doivent apporter un soutien aux personnes désireuses de poser leur candidature. À cet égard, la loi devrait tout d'abord instaurer une véritable égalité des chances entre les femmes et les hommes ainsi qu'entre les parents et les personnes sans enfants et entre les salariés et les personnes travaillant à leur compte. Cette égalité n'est pas encore atteinte selon notre analyse.

En 1994, le Conseil du statut de la femme formulait une série de recommandations visant à apporter une plus grande égalité des chances dans le processus électoral. Ces recommandations sont toujours d'actualité, mais comme elles touchent des points précis des différentes lois régissant les élections, nous estimons préférable de les faire valoir dans un autre contexte que le débat actuel sur les institutions démocratiques. Il nous semble cependant opportun de soulever deux questions relatives au soutien de l'État dans l'atteinte de l'égalité dans la représentation politique, soit une mesure incitative à l'endroit des partis politiques et l'avenir du programme *À égalité pour décider*.

3.5.1 Une mesure incitative : encourager les partis politiques à présenter et à faire élire des candidates

En 1991, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, la commission Lortie, recommandait au gouvernement canadien de verser aux partis politiques une prime au financement correspondant à la proportion de femmes élues sous leurs couleurs lorsque cette proportion excédait 20 %, jusqu'à concurrence d'une prime équivalent à 150 % du financement auquel ils auraient droit. Nous avions fait nôtre cette recommandation et l'avions adaptée. Nous croyons aujourd'hui utile de l'adapter de nouveau de manière que les partis soient incités à consentir des efforts jusqu'à ce que l'Assemblée nationale ait atteint l'équilibre des sexes.

À l'inverse de la loi française qui pénalise, notre proposition vise à récompenser les partis dont au moins le tiers des candidats élus sont des femmes en leur accordant une majoration du remboursement des dépenses électorales auxquelles ils ont droit du pourcentage égal au nombre de femmes élues dans leur formation. Par exemple, la présence de 35 % de députées dans un caucus entraînerait, pour ce parti, non seulement le remboursement des dépenses électorales auquel il a droit, mais en plus une prime équivalent à 35 % de ce montant. Il nous semble raisonnable de fixer à 150 % le remboursement maximal, compte tenu que si un parti y avait droit, sa délégation à l'Assemblée nationale serait composée d'au moins la moitié de femmes.

Il nous apparaîtrait également raisonnable de révoquer cette mesure quand les femmes composeront 40 % du parlement québécois. L'expérience des sociétés les plus avancées quant à la présence des femmes dans les parlements – les parlements du Nord de l'Europe – montre que lorsque les femmes atteignent cette proportion de l'assemblée, elles disposent d'une masse critique qui rend pratiquement inutile une telle mesure d'exception. C'est

aussi l'avis de la politologue Pippa Norris, qu'à partir de 40 %, un groupe peut influencer la définition de l'ordre du jour [73].

Afin d'inciter les partis politiques à présenter un plus grand nombre de candidates et de les placer en situation avantageuse, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

4. **Qu'un parti politique qui, à la suite d'une élection générale, compte au moins 30 % de femmes parmi ses députés reçoive un remboursement de ses dépenses électorales majoré du pourcentage de femmes élues dans sa formation politique;**

   Que la Loi électorale stipule que cette mesure prendra fin lorsque le pourcentage des députées à l'Assemblée nationale aura atteint 40 % à la suite d'une élection générale.

Il serait par ailleurs fort souhaitable que ces primes servent à prendre des initiatives susceptibles de favoriser la participation politique des femmes, notamment par la voie de la formation politique, question sur laquelle nous reviendrons.

3.5.2 L'avenir du programme *À égalité pour décider*

Le programme *À égalité pour décider* a été mis sur pied par le gouvernement du Québec en mai 1999 et son administration a été confiée au Secrétariat à la condition féminine. Par ce programme, le gouvernement vise l'augmentation du nombre de femmes dans les postes décisionnels.

Pour concrétiser cet objectif, le programme offre un soutien financier à des organismes locaux et régionaux à but non lucratif pour la réalisation de projets destinés à la sensibilisation et la formation des femmes susceptibles d'être intéressées par un engagement dans les affaires publiques, au soutien des femmes dans leurs fonctions de représentation ainsi qu'à la sensibilisation des différentes instances de pouvoir à la nécessité d'une répartition plus équitable des postes de responsabilité entre les femmes et les hommes.

Il est prévu que le programme sera en application durant cinq ans et le Secrétariat à la condition féminine dispose d'un budget annuel de un million de dollars; la subvention maximale qu'un organisme peut toucher est de 50 00 $ par année.

Le programme est actuellement dans sa quatrième année d'application. Comme l'échéance du programme n'est pas encore arrivée, nous ne disposons pas de bilan officiel qui nous permettrait de juger de son impact. Sera-t-il d'ailleurs possible de mesurer ses effets de façon numérique dans l'augmentation des femmes dans les différents postes de représentation, que ce soit à l'Assemblée nationale, dans les conseils municipaux ou dans les différentes instances régionales?

---

[73] Pippa NORRIS, *Op. cit.*, p. 93-94.

Toutefois, les données fournies par le Secrétariat à la condition féminine et ce que le Conseil a pu observer dans ses rapports avec le mouvement des femmes laissent croire que ce programme est fort apprécié dans plusieurs milieux. De façon plus pragmatique, mentionnons que chaque année le Secrétariat a dépensé en entier la somme allouée à ce programme et qu'il a dû refuser des projets alors que d'autres n'ont été que partiellement soutenus; depuis 1999, 261 projets ont été présentés dont 160 ont été acceptés. Les projets rejetés ne l'ont généralement pas été à cause de leur manque de pertinence, mais plutôt par le manque de ressources disponibles. Les projets retenus touchent en outre presque toutes les régions du Québec[74].

De notre point de vue, l'instauration du programme *À égalité pour décider* représente une façon concrète pour l'État québécois de montrer l'importance qu'il accorde à un partage mieux équilibré entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, la réponse que les organismes voués à l'amélioration de la place des femmes dans les postes de commande et de leur pouvoir politique montre que la forme de soutien offert correspond à de véritables besoins.

La période prévue pour l'application de ce programme – cinq ans – nous semble très courte par rapport aux objectifs visés qui sont de l'ordre du changement des mentalités et des attitudes. Il s'agit, en effet, non seulement de répondre à des besoins maintes fois exprimés des femmes en termes de formation politique, mais aussi de contribuer à modifier des perceptions dans des milieux pas encore tout à fait convaincus des compétences des femmes ou de l'importance d'une participation équitable des femmes et des hommes aux affaires publiques.

Parce que le programme *À égalité pour décider* représente un engagement concret de l'État québécois dans la recherche d'un partage plus équitable du pouvoir entre les femmes et les hommes et compte tenue de la réponse positive que le mouvement des femmes a accordée jusqu'à présent à cette initiative gouvernementale, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

5. **Que le gouvernement du Québec, à l'échéance de la période de cinq ans prévue pour l'application du programme *À égalité pour décider*, reconduise sur une base permanente ce programme et qu'il accroisse les ressources financières qu'il y consacre.**

Nous savons par ailleurs que les femmes appartenant à différentes communautés culturelles rencontrent des difficultés particulières dans leur intégration en emploi et dans leur intégration sociale. L'État a déjà montré une volonté d'atteindre une véritable égalité sur ce plan, notamment en adoptant la loi obligeant les organismes publics à mettre sur pied un programme d'accès en emploi à l'égalité à l'intention des personnes appartenant aux minorités visibles.

Il nous semble également fortement souhaitable que des efforts soient déployés afin de soutenir les femmes des minorités visibles dans leur volonté de participer pleinement à la

---

[74] Renseignements fournis par le Secrétariat à la condition féminine.

vie sociale, économique et politique du Québec. À cet égard, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

6. **Qu'une partie du budget consacré au programme *À égalité pour décider* soit réservée au soutien des projets destinés aux femmes issues des diverses communautés culturelles.**

CHAPITRE IV— LE MODE DE SCRUTIN

Le ministre expose dans son document de consultation les défauts du scrutin majoritaire utilisé au Québec et convie les Québécoises et les Québécois à une réflexion sur l'introduction d'éléments du scrutin proportionnel. Avec beaucoup de pertinence, il indique que le choix du mode de scrutin est lourd de conséquence puisqu'il influe sur la vie politique des partis politiques, sur celle de l'Assemblée nationale et du gouvernement.

À notre avis, il s'agit d'un choix fondamentalement politique qui doit se faire en fonction de deux considérations principales : l'efficacité, plus facilement atteinte par le scrutin majoritaire, ou la représentativité, garantie par le scrutin proportionnel.

Un autre élément à considérer dans le choix du mode de scrutin est la cohérence avec le régime politique. On reconnaît généralement qu'un régime parlementaire fonctionne mieux avec un scrutin majoritaire qui dégage le plus souvent une majorité alors qu'un régime présidentiel, qui ne pose pas la question de la responsabilité ministérielle, s'accommode mieux d'un scrutin proportionnel. On ne constate toutefois pas de concordance systématique entre ces deux éléments; on retrouve des parlements élus au scrutin majoritaire dans des régimes présidentiels, comme aux États-Unis, et des régimes parlementaires où les membres de l'assemblée législative sont élus au scrutin proportionnel ou mixte, comme en Nouvelle-Zélande ou au Danemark.

La consultation en cours devrait apporter une réponse à la question relative au mode de scrutin d'abord en lien avec ces objectifs politiques et non en fonction d'autres considérations. Il y a par ailleurs lieu de se demander en quoi le mode de scrutin peut apporter avec lui une dynamique susceptible de plus ou moins favoriser la participation des femmes à la vie politique; il est aussi possible qu'il accorde aux femmes plus ou moins d'influence dans la conduite des affaires de l'État. Ce sont les questions que nous étudierons dans les pages suivantes.

4.1 Les modes de scrutin

Le mode de scrutin est le mécanisme par lequel une population choisit ses représentantes et ses représentants à l'assemblée législative ou à tout autre instance élue et par lequel sont distribués les sièges de l'assemblée. Il existe deux modes de scrutin : le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel. Certains pays ont choisi une combinaison des deux modes; on parle alors d'un mode de scrutin mixte ou semi-proportionnel.

Chaque pays choisit son mode de scrutin en fonction de critères qui lui sont propres, mais en fonction de deux considérations fondamentales : entend-on favoriser la formation d'un gouvernement cohérent et stable chargé de conduire la politique nationale ou cherchera-t-on à garantir prioritairement la représentation des forces politiques présentes dans la société et à refléter, dans l'assemblée législative, leur importance respective? La réponse à cette question déterminera en bonne part le choix qui sera fait. Certains pays, comme le

Québec et le Canada, qui ont hérité du système politique et électoral britannique, ont toujours utilisé le scrutin majoritaire; d'autres pays ont choisi le scrutin proportionnel, plus conforme à leur culture ou expérience politique alors que d'autres encore sont passés d'un mode de scrutin à l'autre selon les circonstances, les intentions ou les calculs politiques.

4.1.1 Le scrutin majoritaire

4.1.1.1 Description

Là où s'applique le scrutin majoritaire, le territoire est divisé en circonscriptions n'élisant généralement qu'une seule représentante ou qu'un seul représentant. Dans sa forme la plus simple, le scrutin majoritaire uninominal à un tour, la candidate ou le candidat qui obtient la pluralité des voix est déclaré élu. C'est le système utilisé au Québec et au Canada pour les élections législatives.

Le scrutin majoritaire peut aussi être à deux tours. Selon ce système, la candidate ou le candidat qui obtient la majorité des voix au premier tour est déclaré élu. Si aucun candidat n'obtient la majorité, on tient alors un deuxième tour de manière qu'une candidate ou un candidat recueille la majorité ou la pluralité des voix au deuxième tour, selon des modalités d'élimination des candidates et des candidats ayant recueilli le moins de suffrages. L'intervalle entre les deux tours permet aux candidates, aux candidats et aux partis minoritaires de suggérer un deuxième choix à leurs électeurs. La France utilise ce système pour les élections législatives.

Le scrutin majoritaire peut aussi être préférentiel. Ce système, utilisé en Australie, est de fait un scrutin à deux tours, mais l'élection se tient en un seul tour. Au moment du vote, l'électrice ou l'électeur est invité à formuler un deuxième choix pour le cas où la candidate ou le candidat pour lequel il a voté serait éliminé au premier tour. Le décompte se fait en deux étapes : on déclare d'abord élus les candidats et les candidates qui ont obtenu la majorité des voix au premier tour; dans les autres cas, on répartit les votes accordés aux candidates et aux candidats éliminés lors de la première opération selon le deuxième choix exprimé par les électrices et les électeurs. La seule différence entre ce mode de scrutin et le scrutin majoritaire à deux tours classique réside dans le fait qu'il n'y a pas de temps entre les deux tours permettant aux candidates, aux candidats et aux partis d'émettre des mots d'ordre à l'intention de l'électorat, ni aux électrices et aux électeurs de revoir leur choix en fonction d'une nouvelle donne politique.

Les circonscriptions comptent généralement une seule personne élue, c'est le scrutin uninominal. Il n'est pas exclu que plus d'une personne soit élue dans une même circonscription, c'est le scrutin binominal ou multinominal. Par exemple, aux États-Unis, pour l'élection au Sénat, chaque État constitue une circonscription élisant deux sénatrices

ou sénateurs; pendant longtemps, des circonscriptions de l'Île-du-Prince-Édouard élisaient deux personnes pour les représenter à la Chambre des communes du Canada[75].

4.1.1.2 Avantages et inconvénients

Le scrutin majoritaire se caractérise par sa simplicité et il est reconnu pour sa faculté de dégager facilement une majorité parlementaire susceptible d'assurer un gouvernement stable.

Le plus ancien des systèmes électoraux, le scrutin majoritaire, existe antérieurement aux partis politiques. Aussi, est-il au départ davantage fondé sur le choix d'une personne que sur l'adhésion au programme ou à l'idéologie d'un parti. Toutefois, l'élargissement progressif du droit de vote – on est passé du vote censitaire au suffrage universel avec un minimum de contraintes généralement limitées à l'âge, à la citoyenneté et à la résidence – et l'importance que les partis ont prise dans la vie politique ont beaucoup atténué la relation personnelle entre la candidate ou le candidat et éventuellement l'élue ou l'élu avec l'électorat. Aujourd'hui, chaque électrice ou chaque électeur exprime sa préférence en fonction de différents critères; il reste que, dans une large mesure, la personnalité de la candidate ou du candidat passe au deuxième plan, derrière le choix du parti pour lequel il porte les couleurs. Certains constatent même une dérive du système et parlent d'élection de type « présidentiel » dans le contexte actuel parce que les électrices et les électeurs, par l'entremise de l'élection législative, votent de fait directement pour le chef du parti qu'ils désirent voir à la tête du gouvernement.

Des inconvénients se rattachent par ailleurs à ce mode de scrutin. Il favorise le bipartisme et, par conséquent, entraîne une représentation tronquée de l'éventail des opinions présentes dans la société et qui cherchent une représentation politique. Les sièges étant accordés aux candidates et aux candidats qui recueillent la pluralité – parfois la majorité – des voix dans chaque circonscription, les partis politiques auront tendance à proposer un programme modéré se situant au centre du spectre politique, là où se trouve la masse des électrices et des électeurs. De ce fait, les partis défendant des programmes minoritaires ou extrêmes font difficilement élire des candidates ou des candidats, à moins que leurs partisans soient concentrés sur une partie bien définie du territoire, ce qui est rare[76].

À la suite d'une élection, il résulte souvent une insatisfaction de la part des groupes politiques défendant des idées se situant à gauche ou à droite de celles avancées par les partis majoritaires qui se sont installés au centre. En effet, le nombre d'électrices et d'électeurs dont les choix idéologiques ne sont pas représentés est généralement assez élevé.

En revanche, il en résulte moins souvent des incertitudes quant aux partis et aux personnes qui gouverneront puisque, la plupart du temps, le parti gagnant disposera de la

---

[75] D'abord conçu pour régler un problème dû à une population restreinte, le système de l'Île-du-Prince-Édouard a servi, sur une base informelle, à assurer une représentation équitable des catholiques et des protestants.

[76] Ce fut le cas, par exemple, des députés du Parti Égalité, aux élections québécoises de 1989.

majorité des sièges à l'Assemblée. Qu'en est-il des gouvernements les plus près de nous? Le Québec n'a pas connu de gouvernements minoritaires tout au long du XX^{e} siècle, mais quelques gouvernements précaires au XIX^{e} siècle. À cause d'un plus grand nombre de partis politiques qui agissent sur la scène canadienne – tout en affichant souvent un bipartisme régional – le Canada a connu quelques gouvernements minoritaires au XX^{e} siècle.

4.1.2 Le scrutin proportionnel

4.1.2.1 Description

Le scrutin proportionnel permet une distribution des sièges d'une assemblée en proportion du degré d'appui, exprimé en proportion de votes, qu'obtient un parti dans l'électorat, ou du moins s'en rapprochant. Le scrutin proportionnel ne peut fonctionner en dehors d'un système de partis et il suppose un scrutin de liste. De fait, le parti et les idées qu'il véhicule l'emportent sur la personne des candidates et des candidats.

Il n'entre pas dans le cadre de ce document de décrire en détail les différentes modalités d'application du scrutin proportionnel. Qu'il suffise de mentionner que la liste peut être bloquée ou ouverte selon que l'électrice ou l'électeur a la possibilité d'exprimer sa préférence pour l'un ou l'autre des candidates et des candidats sur la liste du parti qu'il préfère; le système permettra – ou ne permettra pas – à l'électrice ou à l'électeur de voter pour des candidates et des candidats de différents partis.

Le pays peut constituer une seule circonscription[77]; on parle de représentation proportionnelle intégrale. Le plus souvent, le territoire sera divisé en plusieurs circonscriptions comprenant chacune plusieurs sièges à pourvoir. Il est alors question de proportionnelle rapprochée étant donné qu'on accepte alors une plus grande distorsion entre le nombre de votes obtenus par un parti dans l'ensemble du pays et le nombre d'élues ou d'élus.

Il n'entre pas non plus dans les objectifs de ce document de décrire les différentes modalités complexes de décompte des voix en vue d'attribuer les sièges entre les partis et les candidates et les candidats.

4.1.2.2 Avantages et inconvénients

Contrairement au scrutin majoritaire qui refoule l'expression de certains courants d'opinion, le scrutin proportionnel entraîne, à des degrés variables, la formation d'une assemblée où cohabitent un nombre plus ou moins important de groupes politiques représentant autant d'idées et de programmes différents. C'est d'ailleurs le principal but visé par le choix de ce mode de scrutin.

---

[77] En Israël, aux Pays-Bas et au Paraguay, l'ensemble du territoire ne compose qu'une seule circonscription.

Le scrutin proportionnel favorise donc une fragmentation de la représentation et rend souvent difficile, en régime parlementaire, la composition d'un gouvernement stable. C'est là son principal inconvénient. En effet, il accorde rarement la majorité des sièges à un seul parti et, par conséquent, les alliances entre deux ou plusieurs partis sont nécessaires pour permettre à une équipe de gouverner. Souvent, on assistera à la formation de gouvernement de coalition. Ces coalitions sont généralement fondées sur des ententes conclues à la suite de négociations plus ou moins longues; elles résultent en compromis sur les programmes des partis et, souvent, sur une distribution des postes dans le gouvernement entre les partis. Le gouvernement est alors aussi solide que l'entente qui lie les partis, la stabilité gouvernementale tenant alors souvent à la satisfaction des exigences des partis minoritaires.

Dans un régime présidentiel, la multiplication des partis présents n'a pas de conséquence directe sur la formation du gouvernement. Toutefois, le morcellement des partis peut rendre parfois difficile l'obtention d'une majorité nécessaire à l'adoption des projets de loi ou des propositions émanant de la présidence; il peut alors en résulter une paralysie dans la gestion des affaires publiques.

4.1.3 Le scrutin mixte ou semi-proportionnel

Le scrutin mixte ou semi-proportionnel combine certaines caractéristiques de l'un et l'autre des systèmes électoraux. Souvent, en vertu de ce système, une partie des membres de l'assemblée seront élus au scrutin majoritaire et l'autre, selon le scrutin proportionnel. Un État choisira de construire un système électoral mixte afin de bénéficier des avantages et minimiser les inconvénients de l'un et l'autre des systèmes électoraux.

Avec un système mixte, peuvent coexister deux types de députées et de députés : ceux qui ont été élus dans une circonscription au scrutin majoritaire et qui ont fait campagne « personnellement » contre leurs adversaires et ceux qui ont été élus, après coup, dans le but d'équilibrer la représentation, à partir de la liste des partis.

4.2 De l'incidence du mode de scrutin sur l'élection des femmes

La documentation féministe présente le scrutin proportionnel comme étant plus favorable à l'élection des femmes que le scrutin majoritaire. On se base généralement sur des statistiques qui montrent que la proportion de femmes élues est de façon générale plus élevée dans les pays appliquant le scrutin proportionnel. Précisons d'abord que le scrutin proportionnel ou mixte semble plus répandu que le scrutin majoritaire. Par exemple, sur 80 pays[78], 22 ont adopté le scrutin majoritaire, soit seulement un peu plus du quart; les autres appliquent un scrutin proportionnel ou mixte.

---

[78] Ce sont des pays pour lesquels nous avons pu colliger des données et où l'on retrouve au moins une intervention ou une tentative d'intervention législative ou encore des mesures adoptées par des partis politiques en faveur de l'élection des femmes.

Ceux, parmi ces pays, qui utilisent le scrutin majoritaire comptent présentement 12 % en moyenne dans leur parlement alors que ceux qui appliquent le scrutin proportionnel ou mixte en comptent 18 %. Nos données montrent également que 27 % des pays qui utilisent le scrutin majoritaire comptent 20 % et plus de femmes dans leur parlement et que 34 % des pays qui appliquent une forme ou l'autre de scrutin proportionnel sont dans cette situation; on constate donc effectivement un avantage statistique en faveur du scrutin proportionnel.

Il nous semble que les analyses portant sur l'incidence du mode de scrutin sur l'élection des femmes ne prennent pas suffisamment en considération l'importance de l'engagement des partis politiques envers l'élection des femmes et leur volonté d'agir. Les arguments avancés pour expliquer l'avantage du scrutin proportionnel doivent donc être vus dans cette optique. Il n'existe pas de laboratoire en politique; comment alors anticiper la réaction des partis politiques et d'un électorat s'ils étaient placés dans des conditions d'élection différentes. Or, les pays démocratiques qui ont modifié leur mode de scrutin au cours des quinze ou vingt dernières années sont rares, ce qui empêche encore de faire des comparaisons à partir d'une même population et d'un même environnement politique. À notre connaissance, seules la France et la Nouvelle-Zélande ont effectué ce parcours et les résultats sont plus troublants que probants.

La France a appliqué le scrutin majoritaire de 1958 à 1986 alors que l'on passe au scrutin proportionnel de liste dans le cadre des départements; les élections législatives de 1986 ont eu lieu en vertu du scrutin proportionnel. Le scrutin majoritaire a ensuite été rétabli pour les élections suivantes, tenues en 1988. Qu'en est-il de l'élection des femmes? À la suite des élections législatives de 1981, tenues selon le scrutin majoritaire, l'Assemblée nationale comptait 5,3 % de femmes. Lors des élections de 1986, tenues en vertu du scrutin proportionnel, 5,9 % des élus étaient des femmes et cette proportion est passée à 5,7 % aux élections de 1988 puis à 6,1 % à celles de 1993, tenues en vertu du scrutin majoritaire. Puis, en 1997, 10,9 % des élus étaient des femmes, comparativement à 6,1 % à l'élection précédente tenue en 1993, soit une augmentation de 79 % alors qu'on appliquait le scrutin majoritaire à deux tours. Le passage au scrutin proportionnel ne semble donc pas influencé les résultats quant au nombre de femmes élues.

Quant à la Nouvelle-Zélande, il est impossible, à partir des documents consultés, de déterminer si l'augmentation d'élues tient du passage du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel ou s'il s'agit d'une évolution normale de la situation des femmes dans ce pays; on sait cependant qu'aucune mesure particulière n'a été mise en place pour favoriser l'élection des femmes. En 1993, après la dernière élection tenue suivant le scrutin majoritaire, le parlement comptait 21 % de femmes; en 1996, à la suite de la première élection tenue en vertu du scrutin proportionnel, les femmes atteignaient 29 % et en 1999, 31 %[79].

---

[79] Thérèse ARSENEAU. « The Representation of Women and Aboriginal Peoples Under PR : Lessons from New Zealand », *Options politiques*, novembre 1997, p. 9-12 et Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. *Status of Women in New Zealand, November 2001. Draft Report to the United Nations Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Wellington, [s.d.], p. 39 (document non publié).

De façon générale, les études statistiques établissant un lien entre le mode de scrutin et le pourcentage d'élues ne tiennent généralement pas compte des contextes social, économique et politique dans lesquels évoluent les femmes et le mouvement féministe.

Le choix d'un système électoral répond avant tout à des considérations politiques et nous n'avons aucun exemple d'un État qui aurait modifié son mode de scrutin dans le but principal d'augmenter la présence féminine au parlement. Cela dit, l'Union interparlementaire et le Conseil de l'Europe considèrent que le scrutin proportionnel ne possède pas de vertu en lui-même et ce n'est que dans certaines conditions qu'il peut faciliter l'élection de femmes[80]. Il faut donc se garder des jugements définitifs et hâtifs.

Existe-t-il une opposition tranchée entre les deux modes de scrutin au regard de l'élection des femmes? Nous examinons ci-après ces arguments avancés en faveur du scrutin proportionnel en les comparant à la pratique du scrutin majoritaire.

Le nombre de sièges dans une circonscription. Le premier argument soulevé en faveur du scrutin proportionnel est le fait que plusieurs sièges sont à pourvoir dans une même circonscription et que, par conséquent, un parti peut proposer plusieurs candidats et en faire élire plus d'un. La disponibilité de plusieurs sièges permettrait aux partis de présenter des candidatures plus diversifiées, davantage de femmes notamment. On oppose les limites du scrutin majoritaire, généralement uninominal, qui inciterait un parti à présenter un homme à ce poste unique.

Deux présupposés se retrouvent derrière cet argument : l'électorat a des réticences à voter pour des femmes et les partis préféreront toujours les candidats aux candidates, estimant maximiser leurs chances, ou à tout le moins prendre ainsi un moindre risque. Peut-on penser que, avec la proportionnelle, les femmes seraient alors élues parce que dissimulées dans des listes? Ces présupposés sont irrecevables au Québec aujourd'hui. On sait en effet que les femmes obtiennent, depuis déjà plusieurs années, un succès électoral équivalent à celui des hommes. Les partis politiques ne prennent donc pas de « risques » à présenter une femme dans une circonscription puisque l'électorat québécois a montré qu'il n'était pas sexiste. Le même constat a été fait récemment en France[81] et on pourrait sans doute observer le même phénomène dans plusieurs autres pays.

Une liste sans femmes ferait mauvaise figure devant l'électorat. Un deuxième argument avancé en faveur de la proportionnelle veut qu'un parti ferait mauvaise figure si la liste qu'il propose ne contenait pas de femmes. Dans le scrutin majoritaire, comme une seule possibilité est offerte, le parti ne souffrirait pas de mauvaise conscience s'il ne présente pas une femme et l'électorat, féminin surtout, ne pourrait le sanctionner en préférant la liste de l'adversaire (à moins que l'adversaire n'ait confié à une femme la

---

80 Conseil de l'Europe. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, *op. cit.*, p. 94 et Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, *op. cit.*, p. 37-38.

81 France. Premier ministre, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. La Rapporteuse générale. *Op. cit.*, p. 8

défense de son seul siège et que ce soit là un critère primordial qui motive le vote des femmes).

Le scrutin majoritaire, généralement uninominal, ne permet évidemment pas de présenter des candidates et des candidats ayant des caractéristiques variées dans une circonscription; toutefois, s'il n'existe pas de listes dans ce type de scrutin, il existe certainement des équipes et l'on sait à quel point les partis mettent l'accent sur la diversité de leur équipe, que ce soit sur le plan régional ou national. C'est dans la répartition des candidates et des candidats dans les différentes circonscriptions que s'effectue le reflet de la diversité, qu'elle soit sexuelle, raciale, ethnique, linguistique ou autre. Ainsi, un parti qui présenterait une équipe où les femmes seraient absentes ou en nombre ridiculement bas s'exposerait à la même désapprobation possible de l'électorat.

Selon cet argument relatif au nombre de sièges, une élection générale serait la somme d'élections dans des circonscriptions isolées. La réalité nous semble différente et surtout plus complexe. L'appel à une composition équilibrée, voire égalitaire, des listes dans le scrutin proportionnel rompt, jusqu'à un certain point, avec une caractéristique fondamentale de ce mode de scrutin, soit le fait que l'élection repose sur les idéologies véhiculées par les partis davantage que sur les personnes qui les défendent. Quant au scrutin majoritaire, davantage fondé au départ sur la personne, il est devenu, avec le temps, indissociable d'une lutte de partis où les individus perdent de leur importance, surtout si on reconnaît la dérive vers l'élection de type « présidentiel ». .

Or, pour un parti politique, que les sièges soient attribués à partir d'une liste au prorata du vote ou qu'ils soient conquis circonscription par circonscription, ils représentent tous le même intérêt et le but de l'élection est le même et il est fort simple : remporter le maximum de sièges. Donc, s'il est « rentable » de présenter des candidates – et il semble que ce le soit – ou potentiellement hasardeux de ne pas le faire, il est probable que les partis tenteront de s'ajuster aux attentes de l'électorat, quel que soit le mode de scrutin.

Les partis qui présentent des listes composées en bonne partie de femmes « contamineront » leurs adversaires. Un argument veut en effet que le « bon exemple » d'un parti qui placerait un nombre appréciable de femmes sur sa liste, en position d'éligibilité autant que possible, entraînerait ses adversaires dans la même voie. Cette vraisemblable concurrence qui peut se créer entre les partis pour faire bonne figure et pour éventuellement séduire l'électorat féminin n'est cependant pas propre au scrutin proportionnel, à la condition que l'on accepte que, dans le scrutin majoritaire, ce sont des équipes qui s'affrontent.

Le scrutin proportionnel rend plus faciles les interventions directes en faveur de l'élection des femmes. Cet argument nous semble fondé. Il est ici question de la façon dont sont choisies les personnes qui porteront les couleurs d'un parti lors des élections. Les règles et la culture du parti permettront plus ou moins d'ingérence de la direction du parti dans les choix des candidats dans les circonscriptions ou sur les listes. La proportionnelle n'enlève pas totalement le pouvoir aux membres des partis de choisir les candidates et les candidats. Toutefois, au lieu de choisir une seule personne, ils auraient à

en choisir plusieurs (autant qu'il y a de sièges à combler) et d'en déterminer éventuellement l'ordre sur le bulletin de vote. Évidemment, si on entend imposer l'alternance des femmes et des hommes, une intervention directe des autorités du parti est nécessaire parce que, par définition, le résultat d'un vote est aléatoire.

Il reste que, généralement, la gestion des candidatures est plus centralisée dans un contexte de scrutin proportionnel; en ce sens, ce mode de scrutin offre sans doute davantage de souplesse aux instances dirigeantes des partis pour assurer un équilibre des sexes dans les candidatures. On pourra alors appliquer des quotas pour les candidatures féminines ou, comme on le fait dans quelques pays, exiger que la liste d'un parti ne comporte pas plus d'un tel pourcentage de personnes du même sexe. Les instances dirigeantes pourront alors placer les femmes en bonne place sur les listes, facilitant ainsi leur élection. Toutefois, cette souplesse sera gagnée au prix de la liberté des membres d'exprimer leur libre choix quant aux personnes qu'ils souhaitent voir porter les couleurs du parti.

Dans le scrutin majoritaire, les instances dirigeantes ou bureaucratiques des partis peuvent également exercer un contrôle plus ou moins serré sur le choix des candidates et des candidats par différents moyens selon la latitude qui leur est laissée par leurs statuts et règlements. Par exemple, la technique dite du « parachutage » peut être utilisée – et a déjà été utilisée – en faveur des femmes[82]. Il est aussi notoire que, sans qu'il soit nécessaire d'imposer une personne à une organisation locale, la transmission de messages et de mots d'ordre faisant connaître la volonté de la direction, voire du chef du parti, est une technique efficace.

Si l'objectif est l'élection d'un nombre égal de femmes et d'hommes, il existe de fait deux façons presque infaillibles d'y arriver, mais au prix de lourdes interventions législatives et bureaucratiques dans la vie interne des partis, quel que soit le mode de scrutin. Le scrutin proportionnel doit d'abord être assorti de listes bloquées sur lesquelles alternent les femmes et les hommes (système « fermeture éclair ») et le nom de la personne se situant en tête de liste doit être tiré au sort. Dans un scrutin majoritaire, on devra alors transformer les circonscriptions uninominales en circonscriptions binominales dans lesquelles les partis présenteraient chacun une femme et un homme, les femmes seraient candidates pour un siège réservé aux femmes et les hommes seraient candidats pour un siège réservé aux hommes. Il va sans dire que l'on ne retrouve ce modèle nulle part au monde. Les circonscriptions binominales où s'affronteraient des « couples » font cependant partie des débats entourant la place des femmes en politique. Rappelons que c'est ce type d'arrangement qui a été rejeté par référendum au Nunavut[83].

---

82 On se rappellera que le chef du Parti libéral du Canada, en 1997, a utilisé le pouvoir que les règles du parti lui accordent pour nommer des femmes dans certaines circonscriptions sans qu'elles aient à affronter une assemblée de mise en candidature. Cette technique, largement utilisée pour imposer des « vedettes » aux organisations locales, a soulevé des débats dans le mouvement des femmes, certaines femmes y voyant une intervention humiliante alors que d'autres se réjouissaient que la marge de manœuvre accordée au chef du parti serve « également » à favoriser un équilibre des sexes.

83 Lors de la consultation populaire portant sur les institutions politiques à instaurer au Nunavut, on a proposé la formation de circonscriptions binominales, un siège étant occupé par une femme et l'autre par un homme. Le projet d'instituer des circonscriptions binominales visait en premier lieu à régler un problème de représentation d'une très petite population.

Au-delà de l'attention que les femmes peuvent accorder au mode de scrutin en tant que citoyennes, un large débat autour de cette importante question pourrait revêtir un intérêt certain pour l'amélioration de la condition féminine. En effet, les partis politiques actuels et les groupes susceptibles de se transformer en partis auraient l'occasion de montrer au cours de ce débat leur intérêt pour l'accès égal des femmes et des hommes aux institutions démocratiques et de discuter des mesures concrètes qu'ils envisagent pour le favoriser. Une discussion serait alors possible entre les tenants des deux modes de scrutin sur les possibilités réelles et concrètes pour les partis politiques de mettre en place des mesures favorables à l'élection d'un plus grand nombre de femmes dans le contexte québécois.

Plusieurs intervenantes dans le mouvement des femmes estiment que l'introduction d'éléments du scrutin proportionnel au Québec ouvrirait de nouvelles possibilités pour l'accès des femmes aux postes électifs et leur éventuelle participation au pouvoir; certaines croient que le changement de dynamique électorale serait bénéfique aux femmes.

Plusieurs dans le mouvement des femmes estiment être mal représentées par les partis politiques actuellement sur la scène québécoise. Elles attribuent, non sans raison, au mode de scrutin majoritaire l'absence de véhicule capable de porter leurs idées et leurs intérêts à l'Assemblée nationale. Le scrutin proportionnel, parce qu'il permet l'élection de députées et de députés appartenant à des options idéologiques relativement minoritaires, est certainement une réponse appropriée à cette problématique. Il est justement conçu de manière à assurer une composition de l'Assemblée qui reflète un plus grand nombre de tendances présentes dans la population que le scrutin majoritaire.

Par exemple, certaines considèrent utile la création d'un parti fondé principalement sur la représentation et la défense des intérêts des femmes. Or, la constitution d'un parti féministe représente une stratégie qui n'a aucun avenir dans le cadre du scrutin majoritaire. Il devient possible d'envisager un certain succès pour un tel projet dans le cadre du scrutin proportionnel.

Le Conseil du statut de la femme n'a pas analysé la pertinence d'un changement au mode de scrutin en fonction de ses effets sur le fonctionnement des institutions démocratiques québécoises, son angle d'analyse étant plutôt les possibilités d'accès des femmes aux postes électifs. Il estime donc que le débat sur la réforme des institutions démocratiques québécoises devrait intégrer des échanges entre le mouvement des femmes, les partis politiques et d'autres groupes intéressés sur les possibilités qu'offrent les deux modes de scrutin quant à l'élection d'un plus grand nombre de femmes et du pouvoir que celles-ci pourraient éventuellement exercer afin de changer les choses.

Nous nous permettons de soumettre les questions suivantes au débat :

- Dans l'hypothèse de l'application du scrutin proportionnel

  compte tenu que la constitution de listes permet des interventions plus directes en faveur des candidatures féminines, les instances dirigeantes des partis politiques seraient-elles disposées à mettre en place des mesures favorisant ces candidatures, telles que les quotas, voire l'alternance des femmes et des hommes sur les listes?

  les membres des partis politiques seraient-ils disposés à abandonner une part de la liberté dont ils disposent actuellement – de façon variable selon les partis – dans le choix des candidates et des candidats au nom d'une plus grande égalité des sexes dans la participation politique?

- Dans l'hypothèse du maintien du scrutin majoritaire

  quelles mesures concrètes les instances dirigeantes des partis politiques sont-elles disposées à mettre en place afin d'élargir le champ de recrutement des candidates?

  quelles mesures sont-elles disposées à mettre en place pour assurer une véritable égalité des chances dans les courses à l'investiture?

  jusqu'à quel point sont-elles prêtes à imposer des candidates dans le but d'équilibrer la présence des femmes et des hommes parmi les candidates et les candidats dans les circonscriptions « gagnantes »?

Cela dit, quels que soient les choix que fera la société québécoise à ce chapitre, les femmes, notamment représentées par le mouvement des femmes, doivent accentuer leurs pressions sur les partis politiques, ces acteurs inéluctables dans le processus démocratique, afin qu'ils fassent les efforts nécessaires pour présenter des équipes mieux équilibrées.

4.3 De l'incidence du mode de scrutin sur la participation des femmes à l'exercice du pouvoir politique

Au-delà de l'élection des femmes, il est pertinent de s'interroger sur l'incidence du mode de scrutin sur la capacité des femmes d'exercer une influence ou une part de pouvoir politique dans les gouvernements.

Quel que soit le régime politique, parlementaire ou présidentiel, les lois ne peuvent être adoptées que si elles obtiennent l'assentiment de la majorité de l'assemblée législative. Le scrutin proportionnel, on le sait, favorise la multiplication des partis politiques dans l'assemblée puisqu'il permet l'expression d'un éventail plus large des opinions. Donc, en présence d'une multitude de partis, la majorité ne peut être construite qu'à la suite d'alliance, et souvent, dans un régime parlementaire, de gouvernement de coalition. Parmi les nouveaux partis qui émergeraient très probablement d'un changement de mode de scrutin au Québec, il est raisonnable de penser qu'il y en aurait qui seraient particulièrement accueillant aux attentes des femmes.

Nous reconnaissons que les femmes sont depuis longtemps présentes à divers échelons des partis politiques et qu'elles participent déjà aux fonctions législatives et exécutives. À cet égard, leur influence est réelle, mais difficilement mesurable; par exemple, il est évident que leur présence a joué un rôle dans l'adoption de mesures telles que la politique en matière de violence conjugale et les lois sur l'équité salariale, la perception des pensions alimentaires et le patrimoine familial.

Cela dit, un courant d'opinion dans le mouvement des femmes estime qu'une nouvelle dynamique créée par l'élection des membres de l'Assemblée au scrutin proportionnel serait susceptible d'augmenter l'influence des femmes sur la scène politique. On fait en effet le pari que des partis mineurs sympathiques aux attentes des femmes ou un éventuel parti féministe trouveront leur place dans les négociations menant à la composition de la nécessaire majorité parlementaire.

Toutefois, peu importe le mode de scrutin, la politique, ne l'oublions pas, est et demeurera un rapport de force continuel. Les négociations entraînent par ailleurs inévitablement des compromis sur le programme des partis qui y participent. Il est donc raisonnable de penser que, s'il est possible que des partis sympathiques aux femmes ou des partis féministes parviennent non seulement à gagner des sièges, mais à participer à des négociations, il est également probable que les résultats seront fondés sur des compromis.

Certaines croient par ailleurs que le contexte de négociation, qui remplacerait le contexte actuel d'affrontement, serait plus proche de la façon dont les femmes conçoivent la vie politique, soit davantage une recherche de consensus qu'une victoire définitive. Elles estiment que les femmes, davantage à l'aise dans un tel environnement, seraient peut-être disposées à s'engager en politique en plus grand nombre.

Dans un régime où deux partis majeurs s'affrontent, il n'y a aucune place pour la négociation; le parti d'Opposition n'entend pas collaborer, son objectif est de remplacer le parti d'en face et d'exercer à son tour le pouvoir sans partage; en présence d'une multitude de partis, les alliances et les compromis deviennent nécessaires. Cependant, lorsqu'un parti détient le pouvoir sans partage, il lui est possible d'imposer des changements radicaux en s'appuyant sur sa majorité, ce qui est beaucoup plus difficile lorsqu'il doit se plier à de nombreux compromis.

Le Conseil du statut de la femme estime qu'une discussion sur le mode de scrutin au Québec est également pertinente au regard de la participation des femmes à la vie publique et du pouvoir qu'elles peuvent détenir dans la formation des gouvernements. Les échanges qui auront lieu sur la réforme des institutions démocratiques permettront, espérons-nous, aux différentes tendances formant le mouvement des femmes de développer leur pensée sur le sujet et d'exprimer leurs attentes. Pour sa part, un des aspects positifs que le Conseil voit dans le changement éventuel du mode de scrutin est l'avènement d'une nouvelle dynamique dans les rapports politiques.

CHAPITRE V — LE RÉGIME POLITIQUE ET LA PARTICIPATION DES FEMMES AU SEIN DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Parmi les passages importants du document de consultation soumis par le ministre se trouvent ceux où il discute du système politique. Il propose deux avenues de discussion, soit le maintien du régime parlementaire actuel ou l'adoption d'un régime de type présidentiel. Il invite la population à faire des choix en fonction de deux principaux critères : l'efficacité qu'apporte le régime parlementaire lorsque le gouvernement s'appuie sur une solide majorité ou une séparation ferme des pouvoirs où chacun joue son rôle, ce qui a comme conséquence de mieux mettre en valeur le travail des parlementaires.

Un tel choix ne semble pas, au premier abord, avoir une incidence particulière sur la condition féminine. Toutefois, à l'invitation du ministre, nous estimons pertinent de nous livrer à une réflexion sur le rôle des parlementaires dans le système politique et sur l'accès au gouvernement, particulièrement la possibilité, pour les femmes, d'y accéder de façon équitable. **Il convient par ailleurs de rappeler que le régime politique tout comme le mode de scrutin ne sont pas des acteurs, mais offrent un cadre dans lequel agissent les véritables acteurs politiques : les partis politiques et les parlementaires.**

5.1 Présentation des principaux régimes politiques

Dans les démocraties, on rencontre essentiellement deux régimes politiques : un régime monocratique incarné dans le régime présidentiel et un régime de gouvernement collectif représenté par le régime parlementaire. Chacun de ces régimes possède ses caractéristiques et génère des dynamiques politiques différentes. Ils sont présentés ici brièvement dans leurs formes les plus pures, soit le régime présidentiel américain et le régime parlementaire de type britannique. Il existe par ailleurs des régimes politiques qui s'inspirent partiellement de ces deux types de régime; c'est le cas notamment de la France qui s'est dotée d'un régime hybride (semi-présidentiel ou présidentiel-parlementaire) combinant certaines caractéristiques de l'un et l'autre régime.

Précisons, en premier lieu, que la gouverne de l'État s'appuie sur une division plus ou moins étanche des pouvoirs. Ainsi, le pouvoir législatif, exercé par l'assemblée législative représentant la population, adopte les règles auxquelles doit se plier l'ensemble de la société, y compris le gouvernement : ce sont les lois. Le pouvoir exécutif, exercé par le gouvernement ou la présidence, fait appliquer les lois et le pouvoir judiciaire, indépendant des deux autres pouvoirs, résout les litiges, interprète les lois et réprime les écarts.

5.1.1 Le régime présidentiel

Le prototype du régime présidentiel est le système américain. En régime présidentiel, le pouvoir exécutif est exercé par une seule personne qui occupe à la fois les fonctions de

chef de l'État et de chef du gouvernement. Cette personne est la présidente ou le président élu au suffrage universel direct ou indirect.

Le pouvoir exécutif est indépendant du parlement et s'appuie sur une division stricte des pouvoirs. Il peut donc gouverner sans nécessairement compter sur une majorité parlementaire. Le Congrès (dans le cas des États-Unis) ne peut exiger des comptes du président, le censurer ni le révoquer; la procédure d'*impeachment* permet, à la limite, de renvoyer un président pour des malversations, mais elle ne porte pas sur son action politique. De son côté, le président ne peut dissoudre l'une ou l'autre des chambres du Congrès.

Aussi, les « ministres », qu'on appelle « secrétaires », ne sont pas choisis parmi les membres du parlement et ils exercent leurs fonctions de façon individuelle, se rapportant exclusivement au président; en effet, l'équipe des secrétaires n'exerce pas le pouvoir en collégialité avec le président qui est libre de les nommer et de les démettre.

La constitution américaine ne prévoit pas de procédure pour résoudre les conflits qui peuvent s'élever entre les deux organes du pouvoir étanchement séparés. Toutefois, dans la pratique, il existe des liens politiques évidents entre le président et le Congrès par l'entremise des partis politiques dont les deux sont issus. Il reste qu'en cas de conflit, l'un ou l'autre des organes finira par céder; à ce jeu, le président jouit de pouvoirs certains, tel le *veto*, et d'une légitimité fondée sur son élection par l'ensemble de la population.

5.1.2 Le régime parlementaire

Contrairement au régime présidentiel qui a été inventé comme système, le régime parlementaire est le résultat d'une longue évolution historique en Grande-Bretagne qui se conclut par une victoire des éléments démocratiques (le parlement et le gouvernement responsable qui en émane) sur le pouvoir monarchique. Le prototype de ce régime est le modèle britannique que nous connaissons au Québec.

Aussi, dans ce type de régime, le chef de l'État est une reine ou un roi ou sa représentante ou son représentant (gouverneur général, lieutenant-gouverneur) ou une présidente ou un président, pas nécessairement élu au suffrage universel, qui disposent de pouvoirs plus ou moins limités ou symboliques. « La reine règne, mais ne gouverne pas. »

Le pouvoir exécutif est de fait exercé par un cabinet qui jouit d'une très grande indépendance à l'endroit du chef de l'État, bien que ce dernier désigne le chef du gouvernement. Le choix est cependant dicté par la composition du parlement. En effet, puisque le gouvernement doit s'appuyer sur une majorité parlementaire, le chef de l'État nommera nécessairement la personne capable de contrôler une telle majorité, soit le leader du groupe parlementaire majoritaire. Ce mécanisme est tellement ancré dans la coutume politique que le détour chez le chef de l'État n'est aujourd'hui le plus souvent qu'une pure formalité.

Les membres du cabinet sont en principe égaux entre eux; toutefois, l'un d'eux exerce une prééminence sur les autres. C'est le chef du gouvernement ou premier ministre qui est désigné par le chef de l'État; il préside le conseil des ministres, choisit les ministres et parle au nom de l'ensemble du gouvernement. Le cabinet est toutefois un organe collectif où les décisions se prennent en collégialité bien que les ministres assument des fonctions spécialisées.

Contrairement au régime présidentiel qui peut, jusqu'à un certain point, ignorer le parlement, le gouvernement dans un régime parlementaire doit nécessairement collaborer avec les représentantes et les représentants du peuple, et vice versa. D'abord, les membres du gouvernement sont issus du parlement, sauf exception, et ils sont responsables devant le parlement. L'assemblée exige en outre du chef du gouvernement et des ministres des comptes quotidiens durant les sessions parlementaires à l'occasion de la période des questions. C'est aussi personnellement devant l'assemblée que les ministres doivent défendre les projets de loi et les motions qu'ils entendent faire adopter. De plus, pour gouverner, le gouvernement doit conserver la confiance de la Chambre. Il y aura rupture de confiance si le parlement rejette la politique budgétaire ou un projet de loi considéré comme important par le gouvernement; le gouvernement devra par ailleurs démissionner si le parlement adopte à son endroit un vote de non-confiance (une censure).

Le régime parlementaire comprend toutefois ses propres mécanismes de résolution des conflits entre les pouvoirs législatif et exécutif. En effet, si le gouvernement perd la confiance de la Chambre à la suite d'un vote de non-confiance, il doit se démettre et un autre cabinet émergera de la même assemblée si les forces politiques se sont modifiées de manière à former une nouvelle majorité; si aucun groupe ne parvient à former une majorité stable, le chef de l'État procédera à la dissolution du parlement et il y aura élection. D'autre part, le gouvernement qui entend faire adopter des mesures auxquelles fait obstacle l'assemblée peut lui aussi recourir à la dissolution et tenter, par une élection générale, de reconstruire une majorité parlementaire. Le chef du gouvernement peut aussi demander une dissolution de l'Assemblée et déclencher des élections générales avant l'échéance légale des membres de la Chambre s'il estime le moment propice. Le chef de l'État, s'il a perdu la capacité réelle de gouverner, demeure un arbitre à qui on fera appel ou qui prendra l'initiative en cas de situations exceptionnelles ou imprévisibles; son choix sera vraisemblablement le renvoi du gouvernement et la dissolution du parlement. En définitive, dans le régime parlementaire, les conflits entre les deux organes de gouvernement se résolvent par un appel au peuple.

5.2 Du rôle des parlementaires

Quel que soit le régime politique, les parlementaires assument essentiellement trois fonctions. Les membres des assemblées législatives sont d'abord des législateurs, c'est-à-dire qu'ils débattent et adoptent les lois, qu'ils en soient les initiateurs ou non, ils exercent une surveillance et un contrôle sur le gouvernement et, finalement, agissent

comme intermédiaires entre leurs électrices et électeurs et le gouvernement, voire l'administration publique.

Dans la pratique, l'exercice de ces fonctions varie sur certains points selon qu'il s'agit d'un régime parlementaire ou d'un régime présidentiel.

5.2.1 Les députées et députés en régime parlementaire

Le régime parlementaire, avons-nous établi, est le résultat d'une évolution historique. On est ainsi parti d'une démocratie fort limitée qui ne permettait la représentation politique qu'à une infime minorité de la population : les propriétaires fonciers masculins; quant à l'aristocratie, elle accédait par hérédité ou par nomination royale à la Chambre haute. Ces parlementaires ont graduellement gagné leur pouvoir aux dépens du roi et ont ensuite élaboré le concept de gouvernement responsable qui plaçait, à toutes fins utiles, le parlement à la tête des institutions politiques puisque c'est ce dernier qui décide de la vie ou de la mort du gouvernement. Tant que des notables édictaient des lois pour une société qui exigeait peu d'intervention étatique face à un électorat relativement homogène et limité, le parlement et le gouvernement qui en était issu étaient de poids relativement égaux, ce qui assurait un équilibre entre les deux organes. En outre, comme le parlement était formé de groupes parlementaires plus ou moins stables ou disciplinés, le gouvernement n'était jamais assuré d'une majorité.

L'extension du droit de vote a entre autres eu comme conséquence la multiplication des thèmes d'intérêt public et, par conséquent, sont devenus sujets à législation entraînant une complexité grandissante des activités législatives et gouvernementales. En même temps, les gouvernements ont imaginé des moyens pour asseoir plus solidement leur majorité parlementaire. Ils ont d'abord utilisé le « patronage » pour s'assurer d'une majorité puis, au XIX[e] siècle, sont apparus les partis politiques modernes qui ont imposé une discipline pour répondre aux exigences de stabilité gouvernementale. Aujourd'hui, les partis politiques sont des acteurs indispensables dans le système politique; sans eux, l'électorat ne peut faire de choix cohérents et le régime parlementaire souffrirait d'instabilité. Au Québec, depuis plusieurs décennies déjà, ils font officiellement partie du processus électoral : l'allégeance politique des candidates et des candidats est inscrite sur le bulletin de vote[84], les règles de financement sont précisées dans la loi, les partis reconnus bénéficient d'un soutien financier du gouvernement, etc.

L'exercice de la fonction parlementaire se fait aujourd'hui dans un contexte où le pouvoir exécutif a gagné considérablement en importance au point de faire paraître le parlement comme une simple chambre d'enregistrement et, de là, une certaine frustration des parlementaires à l'endroit de leur relative capacité d'influer sur les politiques.

En effet, l'autonomie des parlementaires en tant que législateurs est limitée. Ils peuvent évidemment présenter des projets de loi. Toutefois, ils ne disposent pas de moyens comparables à ceux du gouvernement, qui s'appuie sur l'administration publique, pour

---

[84] Autrefois, seuls leur nom et leur profession apparaissaient.

élaborer des projets complexes. En outre, la capacité d'amener la Chambre à débattre du projet de loi et de rassembler la majorité nécessaire à son adoption est très aléatoire, les travaux étant dominés par les sujets proposés par le gouvernement.

Un certain nombre de parlementaires et peut-être surtout des personnes qui aspirent à cette fonction jugent sévèrement la nécessaire solidarité ou discipline qu'exige le fonctionnement du système. Plusieurs femmes pressenties pour l'action politique avancent cette objection pour refuser l'engagement politique, jugeant la discipline partisane comme une contrainte inacceptable sur leur liberté d'opinion et d'expression. Il ne semble pas toutefois incongru de rappeler qu'élus sous le programme d'un parti, les députées et députés doivent ensuite s'y conformer de façon générale. S'il est vrai que l'appartenance à un parti, surtout pour les personnes qui occupent des postes dans la hiérarchie ou au sein de l'aile parlementaire, exige parfois un renoncement à certaines de ses idées personnelles, la cohésion et l'efficacité du système exigent aussi une capacité d'intégration.

On remarquera par ailleurs que les partis politiques modernes sont des organisations sophistiquées qui organisent le débat afin de dégager des orientations majoritaires; lorsqu'une position est arrêtée, les factions minoritaires se plient ou quittent. En milieu parlementaire, le caucus est le lieu où, en principe, les parlementaires d'un même parti débattent des positions à prendre et des stratégies à adopter; le gouvernement qui n'obtient pas l'aval de son caucus sur une mesure donnée ne la présentera pas devant le parlement. Les réunions du caucus se tiennent à huis clos; or, les critiques que les députés du parti ministériel adressent au gouvernement ne sont pas connues de la population et le groupe parlementaire donne publiquement une image d'unité. On peut toutefois se demander dans quelle mesure les principes des projets de loi et les grandes orientations gouvernementales sont suffisamment débattus dans le caucus, compte tenu du temps limité consacré aux discussions.

La discipline partisane représente par ailleurs une force considérable qui peut et qui a été souvent mise au profit de changements qui n'auraient peut-être pas eu lieu s'il avait fallu au gouvernement convaincre individuellement une majorité de députées ou de députés. Qu'on se rappelle simplement l'histoire des femmes. Par exemple, les femmes ont obtenu enfin le droit de vote lorsque le gouvernement a lui-même présenté un projet de loi à cet effet imposant ainsi aux députés ministériels le soutien à sa politique, après que plusieurs projets de loi « de député » n'aient pu franchir les étapes vers l'adoption. Qui peut affirmer que la Loi sur l'équité salariale et les lois instaurant la perception automatique des pensions alimentaires et reconnaissant l'union civile auraient été adoptées si les députées et les députés de la majorité avaient été libres de s'écarter de l'orientation privilégiée par le gouvernement.

Bien sûr, particulièrement si l'élection a lieu selon le scrutin majoritaire, l'élue ou l'élu détient son mandat directement de la population de la circonscription et, à ce titre, peut et parfois doit, en conscience, s'opposer à une orientation partisane contraire aux intérêts de son électorat. Cette liberté existe, mais elle a un prix et elle doit être utilisée avec réserve; le parlementaire qui brise la ligne du parti s'expose à être blâmé – voire ostracisé – par

ses collègues, à être éventuellement laissé pour compte pour accéder au gouvernement et, dans le pire des cas, à devoir affronter un ou une adversaire soutenu par l'appareil du parti lors de l'investiture dans sa circonscription aux prochaines élections. Si la dissidence devient fréquente, la députée ou le député devrait alors s'interroger sur son appartenance au parti. La rupture devient également inévitable lorsque le désaccord se pose sur des orientations politiques fondamentales. La vie politique québécoise en a vécu quelques exemples au cours des dernières décennies[85]. Dans la pratique et plus simplement, la plupart des parlementaires ont milité longtemps dans un parti dont ils adhèrent aux idées maîtresses, c'est déjà là une discipline; une fois élus, ils n'auront pas tendance à nuire, par leur dissidence, à ce parti à moins qu'un désaccord portant sur un point essentiel ne surgisse.

Il est toutefois permis de s'interroger sur le degré de latitude que peuvent se donner les parlementaires du groupe majoritaire à l'endroit du gouvernement sans mettre en danger ce dernier. Serait-il possible que, de temps à autre, le gouvernement et les instances des partis acceptent que des parlementaires expriment des réserves ou émettent des critiques relativement aux politiques gouvernementales qui leur sont proposées. Est-ce pensable que, dans ces où, présumons-nous les arguments sont solides, les médias ne présentent pas ces parlementaires comme des « héros » – qui osent affronter la désapprobation des leaders et des collègues – ou des « brebis galeuses » - qui avancent des critiques sans fondement. Ce qui semble intéresser les médias serait moins l'objet de la dissidence que le fait qu'il y ait mésentente au sein d'un groupe politique.

La population semble, à cet égard, exiger des choses contradictoires pour ce qui est de la discipline partisane. Selon les politologues Réjean Pelletier et Stéphane Dion, on réclame d'une part un allégement de la discipline de parti et, d'autre part, l'électorat souhaite des partis unifiés et se détournent des équipes divisées qui risquent de produire des perturbations politiques[86].

Dans les milieux parlementaires, on discute en outre de la possibilité de prendre quelques libertés avec la convention constitutionnelle que constitue le principe du gouvernement responsable. Il est en effet question que la responsabilité du gouvernement ne soit posée qu'en des occasions très précises, par exemple, sur le budget, sur le message inaugural et lorsque le gouvernement lui-même invoque ce principe. Évidemment, l'Assemblée conserverait son droit de présenter des motions de non-confiance qui, si elles sont adoptées, emportent le gouvernement[87]. La poursuite de ces discussions mérite d'être encouragée.

---

[85] En 1984, plusieurs ministres et députés ministériels ont retiré leur appui au gouvernement de René Lévesque parce qu'ils s'opposaient à l'orientation gouvernementale en faveur du « beau risque » en matière de politique constitutionnelle, plaçant ainsi le gouvernement au bord de la minorité parlementaire. En 1990, on a également assisté à un réalignement de plusieurs élus québécois à la Chambre des communes lorsqu'il leur est apparu que le débat sur l'Accord du lac Meech prenait une direction qu'ils n'approuvaient pas.

[86] *Colloque « Le parlementarisme : un outil démocratique nécessaire. Québec, 29 septembre au 1er octobre 1994 »*, Québec, Assemblée nationale, p. 188 et 193.

[87] *Idem*, p. 62-63.

La latitude personnelle des parlementaires à cet égard semble moins grande lorsqu'ils sont élus au scrutin proportionnel où il est clair que le choix du parti prédomine le choix d'un individu.

Les parlementaires sont également limités dans leur capacité de contrôler efficacement le gouvernement et ce handicap ne provient pas seulement de la parenté politique de la majorité avec le gouvernement. La complexité des affaires d'un État moderne fait en sorte que les parlementaires ne disposent pas des moyens nécessaires pour exiger efficacement des comptes du gouvernement. Bien que l'Assemblée nationale du Québec se soit donné certains moyens à cet égard et que la Loi sur l'administration publique lui donne davantage de prise sur la bureaucratie, l'écart entre ses moyens et la tâche à accomplir reste énorme. Les faiblesses à cet égard viennent du manque de ressources en termes de personnel de recherche et de temps disponible, tant aux parlementaires eux-mêmes qu'à la Chambre et aux commissions parlementaires. L'Assemblée nationale a tout de même à sa disposition deux organismes qui relèvent de sa responsabilité et qui détiennent des pouvoirs d'enquête auprès de l'administration publique : le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général. Porte-t-elle aux rapports de ces deux instances de surveillance toute l'attention qu'ils méritent? Il est permis de s'interroger.

Le rôle de contrôle est évidemment plus facile à exercer par les parlementaires membres des partis d'Opposition qui aspirent à former le gouvernement, notamment lors de la période quotidienne des questions durant les sessions parlementaires.

Malgré ces contraintes, les parlementaires peuvent créer des zones de débats où l'allégeance partisane perd de son importance et ils l'ont déjà fait. La réforme parlementaire instaurée à l'Assemblée nationale au milieu des années 80 a amené des éléments intéressants à cet égard. C'est ainsi, par exemple, que les commissions parlementaires y ont gagné en indépendance dans leurs travaux. En plus des fonctions traditionnelles des comités parlementaires d'étudier en détail la législation proposée et de la fonction consultative qui s'était déjà largement élargie en 1969, les commissions parlementaires sectorielles peuvent maintenant se donner des mandats, sans attendre ceux du gouvernement. Ces « mandats d'initiative » permettent aux membres des commissions d'étudier en profondeur et de convoquer le public et des experts sur des sujets qu'ils ont choisis eux-mêmes. L'absence des ministres permet, en principe, des échanges plus libres. Ils peuvent par exemple débattre de propositions de politiques à long terme. En outre, les commissions parlementaires convoquent des sous-ministres et dirigeantes et dirigeants d'organismes publics et exercent une surveillance sur des organismes publics; leur temps étant compté, elles doivent faire des choix.

Malgré un bilan qui est loin d'être négligeable, on peut par ailleurs se demander si les parlementaires portent à ce mécanisme tout l'intérêt qu'il mérite[88]. En effet, il s'agit d'un travail qui exige une présence prolongée dans la capitale – temps qui est pris sur celui que la plupart des élues et des élus préfèrent passer auprès de leurs électrices et électeurs – et

[88] En 2001-2002, les commissions parlementaires ont demandé des comptes à sept sous-ministres ou dirigeantes et dirigeants d'organismes publics, exercé une surveillance sur sept organismes publics et réalisé huit mandats d'initiative. (Assemblée nationale du Québec. *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale du Québec 2001-2002*, Québec, l'Assemblée, 2002, p. 77-78)

qui, jusqu'à présent du moins, semble avoir rapporté peu de bénéfice politique aux acteurs. Ces rencontres, moins conflictuelles que les travaux de la Chambre, semblent en effet moins intéresser les médias; les parlementaires en tirent-ils une certaine frustration? On peut également, comme le fait l'ancien président de l'Assemblée nationale, M. Richard Guay, s'interroger sur l'intérêt même que portent plusieurs députés à leur rôle de législateur de façon générale[89].

Il est aussi permis de s'interroger sur l'abandon progressif que les parlementaires ont consenti au gouvernement. Une part de glissement était sans doute inévitable. Il en est ainsi, en partie du moins, de l'énorme pouvoir de réglementation que les lois modernes accordent au gouvernement; ce sont donc autant de domaines sur lesquels l'Assemblée renonce à exercer un contrôle direct.

Toutefois, on a assisté, ces dernières années, à des initiatives gouvernementales qui auraient dû provoquer des réactions chez les parlementaires et l'affirmation de leur pouvoir et d'une certaine indépendance. Le gouvernement a en effet pris l'habitude de réunir de nombreux acteurs économiques, sociaux et politiques afin de débattre de priorités et de stratégie à adopter face aux problèmes auxquels est confrontée la société québécoise : ce sont les divers « sommets ». Trop peu de personnes – à commencer par les parlementaires eux-mêmes – ont souligné le peu d'importance qui était accordée aux députées et aux députés dans ces exercices. En effet, non seulement les parlementaires n'étaient-ils pas invités à prendre part aux discussions, mais à certaines occasions, l'Assemblée nationale a consenti à ajourner ses travaux afin de permettre aux ministres d'y participer.

En régime parlementaire, les membres du gouvernement sont issus, sauf exception, du groupe majoritaire à l'assemblée. Compte tenu de la valorisation des fonctions ministérielles, une grande proportion de parlementaires caressent le désir d'accéder au gouvernement. Or, contrairement à l'adage, « il y a beaucoup d'élus, mais peu d'appelés ». Cette ambition entretenue par les parlementaires, légitime par ailleurs, nuit d'une certaine façon à l'accomplissement maximal de leur rôle de législateur et de surveillance du gouvernement. Ils estiment généralement – et l'expérience le leur enseigne sans doute – que leur conformité parfaite aux vues du gouvernement est garante de leur possibilité d'accéder au cabinet.

Le choix des ministres à l'extérieur du parlement, comme le suggère le ministre dans son document de consultation, entraînerait-il une valorisation du rôle des parlementaires? La question est hypothétique et intéressante, mais la réponse ne peut être que spéculative. Est-ce que le rôle de parlementaire serait moins attrayant si la possibilité d'accéder au gouvernement disparaissait? La concentration des élues et des élus sur leur rôle de parlementaire, sans entretenir d'ambition d'être nommés ministres, produira-elle au contraire un regain d'intérêt pour cette fonction, les dégageant d'une partie de la contrainte qui les fait souvent agir de façon conformiste. Quel impact aurait un tel changement sur la possibilité que les femmes s'engagent davantage dans la vie politique à titre de représentantes du peuple? Encore là, nous ne pouvons faire que des hypothèses;

---

[89] *Colloque « Le parlementarisme : un outil démocratique nécessaire. Québec, 29 septembre au 1er octobre 1994 »*, *op. cit.*, p. 66.

toutefois, il est permis de penser qu'un milieu moins compétitif, du fait que les parlementaires seraient plus égaux entre eux puisque aucun ne pourrait accéder au gouvernement, serait plus attrayant pour les femmes.

Enfin, les témoignages de plusieurs parlementaires laissent voir que la fonction qu'ils valorisent le plus est celle d'intermédiaire entre la population et le gouvernement[90]. Contrairement aux deux autres fonctions qui s'effectuent dans le cadre relativement rigide de la procédure parlementaire, la fonction d'intermédiaire rapproche les élues et les élus des personnes qui leur ont confié un mandat. Non seulement peuvent-ils faire valoir les intérêts de leurs électrices et de leurs électeurs, mais ces contacts directs leur permettent de mieux connaître leur électorat et d'alimenter leurs interventions au parlement. Les contacts suivis permettent en outre d'assurer une visibilité qui peut favoriser le renouvellement de leur mandat.

Ce lien privilégié entre l'électorat et la députée ou le député est une caractéristique qui semble relativement forte dans la culture québécoise, tant du côté de la personne élue que de la population. L'élection au scrutin majoritaire privilégie sans doute ce lien. En effet, la députée ou le député s'identifie à sa circonscription qu'il est le seul à représenter; en contrepartie, les citoyennes et les citoyens savent que sa représentante ou son représentant à l'Assemblée nationale est telle personne à qui ils peuvent s'adresser pour faire connaître leur point de vue sur telle question d'intérêt public ou pour demander son intervention dans des dossiers particuliers.

L'élection au scrutin proportionnel diluerait-elle ce lien avec l'électorat. En effet, les circonscriptions, beaucoup plus étendues, sont représentées par plusieurs personnes de partis différents. Dans un tel contexte, à qui s'adresser pour obtenir un appui à un projet? Les plus optimistes estiment qu'il se crée nécessairement une collaboration entre les élues et les élus qui se partagent les responsabilités et qui réfèrent les citoyennes et les citoyens à la collègue ou au collègue « compétent ». Il est permis d'en douter; il est sans doute plus probable que les liens actuellement relativement forts entre les élues et les élus et la population se relâcheraient, entraînant par le fait même un amoindrissement de l'intérêt que les élues et les élus eux-mêmes portent à leur fonction de représentants du peuple.

Quant au scrutin mixte, il met en présence deux catégories de députées et de députés : ceux qui représentent une circonscription personnellement et ceux qui sont élus par l'entremise d'une liste pour équilibrer les forces partisanes dans l'assemblée. La tâche des uns et des autres diffère selon leur mode d'élection même si leurs pouvoirs sont identiques. On peut penser, par exemple, que les députés élus au scrutin majoritaire consacreront davantage de temps aux contacts avec les électrices et les électeurs alors que les autres auront la possibilité d'accorder davantage d'attention aux travaux parlementaires. Serait-ce là une source d'inégalité entre les parlementaires? Si les députées et les députés continuent, comme nous le croyons, à privilégier le travail d'intermédiaire, les députés élus au scrutin majoritaire bénéficieraient d'un avantage sur leurs collègues. Ce contact direct avec la population serait-il un atout quant à leur possibilité d'accéder au gouvernement? Est-ce qu'un nouvel écart pourrait se créer au

---

[90] *Idem*, p. 190.

désavantage de l'accès des femmes à l'assemblée si, par hypothèse, les postes de représentation directe prenaient une plus grande valeur que les autres? On peut se demander, en définitive, si les hommes ne seraient pas plus souvent candidats dans les circonscriptions pourvues en vertu du scrutin majoritaire alors que les femmes seraient placées sur les listes?

5.2.2 Les députées et députés en régime présidentiel

Comme nous l'avons vu, en régime présidentiel, les pouvoirs législatif et exécutif sont complètement séparés. Le chef du gouvernement n'est pas membre du parlement, pas plus que les secrétaires ou ministres qui assument des responsabilités gouvernementales. Dans un tel contexte, les parlementaires, « libérés » de l'ambition d'accéder au gouvernement, se « spécialisent » en quelque sorte dans leur rôle de législateur et de contrôleur du gouvernement.

Dans le système américain, qui constitue comme nous l'avons dit le prototype du régime présidentiel, le président peut craindre le Congrès qui adopte ou rejette les projets de loi souhaités par lui et qui investiguent en profondeur des sujets d'intérêt public par l'entremise des comités du Sénat et de la Chambre des représentants. Ces comités sont composés uniquement de parlementaires qui mènent librement leurs travaux. Aussi, le président devra régulièrement « courtiser » les membres du Congrès pour obtenir les crédits, les lois ou les appuis qu'il désire.

Il serait illusoire de penser, toutefois, que toutes les questions que les parlementaires souhaitent discuter font l'objet d'un débat. En effet, les propositions, trop nombreuses, font l'objet d'un tri par un comité et un ensemble de règles interviennent pour filtrer les propositions qui seront débattues et, par conséquent, éventuellement adoptées. En outre, il existe une hiérarchie entre les parlementaires. L'accès aux comités considérés comme importants – les affaires étrangères et la justice, par exemple, et le *Rules Committee* qui justement choisit les sujets qui seront soumis aux Chambres – répond à des mécanismes complexes cherchant à respecter une répartition géographique équitable et à reconnaître l'ancienneté. Si un certain nombre de parlementaires développent une influence certaine sur les travaux parlementaires et la politique nationale, un grand nombre restent dans l'ombre. Compte tenu de cette dynamique, on peut se demander si les femmes, peu nombreuses et implantées moins solidement que les ténors des deux Chambres, exercent effectivement la part d'influence qu'elles souhaiteraient.

Il reste que les parlementaires, dans le régime présidentiel américain, ne souffrent pas de la « frustration » de devoir se plier à la discipline du parti. En effet, bien qu'ils appartiennent presque tous à l'un ou l'autre des deux grands partis politiques, leurs actes ne sont pas dictés par une règle stricte émanant de leur parti. Est-ce la liberté d'expression et d'action pour autant? Pas nécessairement. On remarque en effet que la discipline est la règle et la dissidence l'exception[91].

---

[91] *Idem*, p. 192.

On peut par ailleurs se demander si ce cadre d'allégeance plus lâche pourrait favoriser des liens particuliers entre les femmes parlementaires au-delà de leurs partis respectifs, une sorte de « caucus des femmes ». On sait que des affinités ponctuelles se sont déjà créées entre les députées de divers partis dans les parlements québécois et canadiens, mais, à notre connaissance, elles n'ont jamais réussi à mettre sur pied des liens plus formels. L'introduction d'éléments du régime présidentiel, notamment en permettant la transgression de la ligne de parti, serait-elle susceptible de favoriser de tels liens entre les élues? Les élues seraient-elles disposées à participer à de telles alliances autrement que sur des bases ponctuelles?

D'autres contraintes, souvent beaucoup moins transparentes que la logique partisane, pèsent par ailleurs sur le comportement des membres du Congrès américain. Deux contraintes méritent d'être signalées. Il est notoire que les parlementaires américains sont particulièrement exposés aux interventions des lobbyistes qui cherchent par leur inlassable travail à influencer les parlementaires pour l'adoption de règles favorables à leurs clients. Privé du garde-fou que constitue la ligne du parti, c'est individuellement que chaque parlementaire doit exercer son jugement et partager ce qui relève de l'intérêt public et de l'intérêt d'un groupe de pression plus insistant qu'un autre. Pour gagner une élection, il ne suffit pas d'avoir de bonnes idées, il faut beaucoup d'argent; or, les règles de financement très permissives exposent les candidates et les candidats à des pressions indues. Ainsi, les parlementaires qui entendent solliciter le renouvellement de leur mandat ne peuvent, en pratique, complètement ignorer les demandes des groupes bien nantis qui réclament leur appui pour telle ou telle proposition qui les avantage. C'est sans doute là une des faiblesses du système américain et on peut se demander dans quelle mesure elles sont responsables du faible pourcentage de femmes membres du Congrès. On voit également que l'expérience américaine n'est pas transposable telle quelle au Québec qui a, en matière de financement politique, une culture et des règles qui empêchent les dérives graves.

Il reste que, compte tenu des pouvoirs et de l'autonomie dont disposent les membres et les comités du Congrès – et en faisant abstraction des différences de moyens disponibles – le rôle des parlementaires apparaît plus valorisant dans le régime présidentiel américain que dans le régime parlementaire, du moins dans son état actuel.

5.3 L'accès des femmes aux fonctions exécutives

Dans son document de consultation, le ministre propose une réflexion sur la possibilité que les ministres soient choisis à l'extérieur du parlement, même en régime parlementaire. Quelle incidence un tel changement pourrait-il avoir sur la possibilité qu'un plus grand nombre de femmes accèdent aux fonctions exécutives?

Le Conseil de l'Europe a déjà noté que, souvent, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses dans les gouvernements que dans les parlements. Ce serait là parfois l'expression d'une volonté des chefs d'État ou de gouvernement, une action délibérée, de favoriser une présence équitable des femmes dans les lieux de pouvoir. Dans certains

États, les nominations sont rendues d'autant plus faciles que les ministres ne sont pas nécessairement issus du parlement; la faible présence des femmes dans le parlement ne limite donc pas le choix du chef de l'État ou du gouvernement. On remarque également que l'attribution des portefeuilles ne se fait pas selon une division traditionnelle des rôles, retrouvant ainsi des femmes aux affaires étrangères, à la défense ou aux finances et des hommes aux affaires sociales et à l'éducation[92].

Le même phénomène s'observe de façon stable au Québec depuis quarante ans, soit depuis que les femmes ont accédé au parlement. En effet, la proportion des femmes parmi les ministres a généralement été supérieure à la proportion des femmes députées. De fait, seul les cabinets formés à la suite des élections de 1976 et de 1985 font exception à cette règle[93]. Ces données nous montrent que les chefs de gouvernement, au Québec, ne sont pas hostiles, bien au contraire, à confier des responsabilités ministérielles à des collègues féminines. Les femmes ministres québécoises ne sont pas non plus confinées dans des rôles stéréotypés.

Cette attitude des chefs de gouvernement québécois ne nous fait donc pas craindre, en ce qui a trait à l'accès des femmes à des postes de commande, un changement éventuel au système politique qui ferait en sorte que les ministres soient choisis à l'extérieur du parlement. Il reconnaît toutefois qu'il s'agit là d'une question de volonté de la part du chef du gouvernement qui devrait se concrétiser par des gestes à chaque occasion de renouvellement du cabinet. Le Conseil est cependant convaincu que le chef du gouvernement trouverait, dans la société québécoise, des femmes compétentes et désireuses d'occuper ces hautes fonctions.

5.4 Les nominations gouvernementales au Québec

Le ministre inclut à juste titre l'administration publique dans la définition des institutions démocratiques. La place des femmes dans ces instances bureaucratiques nous intéresse également et nous croyons utile de rappeler la situation.

Le gouvernement du Québec, les municipalités et certains organismes publics nomment régulièrement des personnes chargées de différentes responsabilités. Les postes occupés par ces personnes vont des sous-ministres et des dirigeantes et dirigeants d'organismes gouvernementaux aux représentantes et représentants du public dans les ordres professionnels en passant par les membres à temps partiel dans un grand nombre d'organismes gouvernementaux ou de commissions ou comités relevant des municipalités.

---

92 Conseil de l'Europe. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, *op. cit.*, p. 90.

93 Le cabinet formé par Daniel Johnson père en 1966 fait également exception. Toutefois, la seule femme qui siégeait alors à l'Assemblée législative était M[me] Claire Kirkland-Casgrain qui se trouvait dans l'Opposition.

Si ces personnes n'exercent pas directement un pouvoir politique, elles ont une influence certaine sur les décideuses et décideurs politiques. Pour cette raison, le processus d'accès à ces postes nous intéresse. Il nous semble que le gouvernement ou tout autre instance publique appelée à nommer des personnes devrait avoir comme préoccupation d'atteindre un équilibre des sexes dans les organismes dont ils ont la responsabilité de pourvoir.

Alors que l'accès aux postes électifs est jalonné d'obstacles de divers ordres dont la plupart échappent aux instances politiques elles-mêmes, la nomination est le résultat d'une décision des autorités politiques. La population féminine renferme suffisamment de ressources et de compétences, sur tous les plans, pour alimenter ces nominations de façon fort avantageuse.

L'augmentation du nombre de femmes dans les postes comblés par nomination dépend en très grande partie de la volonté d'assurer un meilleur équilibre – voire l'égalité numérique – des sexes dans ces lieux d'influence.

Le premier ministre du Québec a en outre déjà fait connaître son intention de se servir du pouvoir de nomination du gouvernement dans cet esprit[94]; les résultats à cet égard se sont d'ailleurs fait sentir dans les nominations aux postes de la haute fonction publique et dans les conseils des organismes gouvernementaux. Ainsi, la proportion de femmes à la présidence d'organismes gouvernementaux est passée de 36,8 % en mars 2000 à 47,3 % en mars 2002. De plus, les femmes occupaient 31,2 % des postes de sous-ministres adjoints en mars 2002 contre 30,4 % deux ans auparavant. Toutefois, on constate un certain ralentissement ou un plafonnement dans la proportion de femmes parmi les sous-ministres et les sous-ministres associés[95].

Par son pouvoir de nomination, le gouvernement possède la capacité d'agir efficacement et directement dans la composition d'une centaine d'organismes dont certains exercent des pouvoirs décisionnels, d'autres une influence basée sur la représentativité de groupes déterminés de la société québécoise. Dans plusieurs pays, des lois, des politiques ou un engagement officiel incitent le gouvernement à utiliser son pouvoir de nomination dans une perspective d'atteinte d'équilibre des sexes[96].

Afin que les postes de commande dans l'administration publique et dans les organismes gouvernementaux reflètent l'importance et la compétence des femmes, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

7. **Que le gouvernement du Québec s'engage clairement à utiliser son pouvoir de nomination dans un esprit d'équité avec l'objectif d'atteindre la parité femmes/hommes dans les postes relevant de sa nomination et qu'il émette une directive à cet effet;**

---

94 Mario CLOUTIER. « Bouchard s'attaque au déficit féminin. Le premier ministre vise à ce que bientôt la moitié des sous-ministres soient des femmes », *Le Devoir*, 23 mai 1997, p. A5.

95 Renseignements fournis par le Secrétariat du Conseil du trésor, 16 octobre 2002.

96 En Islande, aux Pays-Bas, en Belgique, en Allemagne, en Finlande et en Norvège, ce sont des lois qui supportent cette politique; en Nouvelle-Zélande, aux Îles Fidji, en Islande, au Liechtenstein, au Royaume-Uni, au Belize, à Malte, en Suède et en Suisse le gouvernement a pris un engagement officiel quant à l'atteinte de l'équilibre des sexes dans les nominations.

Que le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs soit chargé de l'application de cette directive;

Que chaque ministre responsable d'organismes gouvernementaux fasse en sorte que ses propositions au Conseil des ministres pour la nomination des membres de ces organismes soient équitables quant au nombre de femmes proposées.

Afin d'assurer la représentativité de certains organismes gouvernementaux, les lois constitutives d'environ 40 % d'entre eux font obligation au gouvernement de consulter certains milieux, parfois même d'obtenir des recommandations, avant de procéder aux nominations d'une partie ou de l'ensemble des membres des conseils d'administration. Une approche plus systématique dans la consultation exigée par plusieurs lois constitutives des organismes gouvernementaux faciliterait sans doute la concrétisation de l'engagement du gouvernement envers ce principe d'équité. Il nous paraîtrait en effet approprié que le gouvernement demande aux différents organismes qu'il consulte dans le but de combler des postes au sein des conseils d'administration où les femmes sont minoritaires de lui présenter une liste composée à part égale de femmes et d'hommes. De cette façon, le gouvernement, tout en conservant sa pleine discrétion quant à la nomination, bénéficierait d'un réservoir plus vaste et mieux équilibré quant à la présence des femmes et des hommes à partir duquel il pourrait plus facilement nommer un plus grand nombre de femmes. En plus d'améliorer la présence des femmes, une telle procédure contribuerait à faire prendre conscience aux différents milieux consultés des compétences des femmes et de leur participation aux affaires publiques ainsi qu'à les sensibiliser à l'importance d'une représentation juste à tous les échelons des postes de pouvoir. Dans cette optique, le Conseil du statut de la femme suggère :

8. **Que le gouvernement, lorsqu'il doit consulter avant de procéder à une nomination, exige des organismes ou des personnes qu'il consulte ou qui proposent des candidates et des candidats une liste de personnes composée à part égale de femmes et d'hommes.**

Le législateur est déjà sensible à cette question puisqu'il demande, par la Loi sur les services de santé et les services sociaux, aux membres des conseils d'administration des établissements de la santé et des services sociaux, qui doivent nommer certains autres membres par voie de cooptation, de voir à la représentation la plus équitable possible des femmes et des hommes[97]. La même loi prévoit, depuis sa plus récente révision, que le gouvernement nomme les membres des régies régionales à partir de listes fournies par différents milieux. Elle stipule que ces listes doivent tendre vers la parité femmes/hommes. À l'hiver 2002, lors de la première vague de nominations, le gouvernement a nommé 49 % de femmes dans les conseils d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux.

Une banque de candidatures féminines a par ailleurs été mise sur pied par le Secrétariat à la condition féminine avec la collaboration du Conseil du statut de la femme afin de permettre

---

[97] Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2, a. 138.

la nomination de femmes à des postes à temps plein et à temps partiel dans les organismes gouvernementaux. Il s'agit d'une heureuse initiative; il est en outre fort souhaitable que cette banque soit mise à jour régulièrement.

Les sous-ministres et les sous-ministres associés sont recrutés, en bonne partie, à partir du personnel d'encadrement de la fonction publique. Or, bien que la proportion des femmes soit en constante progression au sein du personnel d'encadrement supérieur, il reste qu'elles ne comptaient, en mars 2001, que pour 23 % de cette catégorie d'emploi. Cette proportion est, selon nous, loin de refléter les véritables compétences des femmes. Nous estimons qu'il est nécessaire de déployer des efforts afin d'augmenter la proportion de femmes parmi les cadres supérieurs, non seulement parce que ces postes comportent en eux-mêmes une part non négligeable de pouvoir et d'influence, mais aussi parce que le personnel d'encadrement supérieur sert en quelque sorte de réservoir à partir duquel sont nommées les personnes qui accèdent au rang de sous-ministres.

Nous désirons attirer l'attention du Conseil du trésor sur l'importance et l'urgence d'adapter le programme d'accès à l'égalité pour les femmes dans la fonction publique aux réalités actuelles. En effet, le programme, tel qu'il fut conçu en 1992, a été reconduit en 1997 afin de procéder à son évaluation et le temps d'élaborer les mesures d'une nouvelle phase. Permettez-nous d'insister sur la nécessité de relancer le programme d'accès à l'égalité pour les femmes, notamment pour les postes d'encadrement supérieur. Cette relance se fait attendre au détriment des femmes.

CHAPITRE VI — LES FEMMES EN TANT QUE CITOYENNES

Nous avons discuté jusqu'à présent des femmes en tant qu'actrices dans le système politique. Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux femmes en tant que citoyennes. Nous nous attarderons à deux aspects des propositions du ministre au regard de la réforme des institutions, soit la possibilité d'introduire certaines pratiques de démocratie directe et la place des régions dans le système politique.

6.1 La démocratie directe

Le ministre soumet au débat la pertinence d'introduire des éléments de démocratie directe dans notre système politique. Nous analysons ci-après cette possibilité en fonction de la situation et des besoins des femmes.

Permettez-nous, d'entrée de jeu, de constater un certain paradoxe dans les thèmes de discussion que propose le ministre. Nous lisons en effet dans les chapitres portant sur le système politique et le mode de scrutin une recherche de moyens de valoriser le rôle des parlementaires dont les pouvoirs ont pâli face à ceux de l'exécutif; nous voyons également une tentative de rehausser, dans la population, la confiance à l'endroit des institutions politiques et de ses actrices et acteurs. Nous estimons donc paradoxal qu'on propose, en même temps, de dépouiller les représentantes et les représentants du peuple d'une partie de leur pouvoir par des recours plus ou moins importants à la démocratie directe.

La démocratie directe s'exerce principalement de trois manières :

- Le gouvernement ou le parlement peuvent décider de soumettre, de façon ponctuelle, une question à la consultation populaire. Cette forme de démocratie directe existe présentement au Québec; elle est gérée par la Loi sur la consultation populaire. Depuis l'adoption de cette loi, il y a environ vingt-cinq ans, la procédure référendaire a été utilisée à trois reprises et chaque fois sur des questions constitutionnelles, donc sur des sujets de première importance qui portaient non sur la gouverne, mais sur le régime lui-même.
- La loi peut par ailleurs déterminer d'avance quels sont les sujets qui seront obligatoirement soumis à la consultation populaire. Tantôt, ce seront des projets d'amendement constitutionnel, tantôt ce seront des projets d'augmentation d'impôt ou tout autre question. Elle peut aussi prévoir qu'un projet gouvernemental devra être soumis directement au peuple si un nombre déterminé de signatures d'électrices et d'électeurs le réclamant est rassemblé.

- La loi peut aussi permettre à un groupe de citoyennes et de citoyens d'initier une consultation sous forme de référendum sur n'importe quelle question si les promoteurs réussissent à recueillir un nombre déterminé d'avance de signatures. Le résultat de cette consultation peut ou non lier le gouvernement. On retrouve ces deux derniers types de démocratie directe notamment en Suisse et dans un grand nombre d'États américains.

Certains voient dans la démocratie directe un moyen de canaliser le mécontentement potentiel croissant à l'égard de la classe politique en « redonnant le pouvoir au peuple » et de donner une plus grande légitimité aux mesures adoptées. D'autres craignent l'expression du refus de solidarité sociale et de ressentiment à l'endroit de certains groupes sociaux. Nous nous situons plutôt dans la deuxième catégorie, du moins pour ce qui est du recours systématique ou généralisé au référendum parce que les expériences dont nous avons eu connaissance ne se sont pas généralement soldées par une plus grande justice ou par une politique progressiste et dynamique.

La taille des sociétés et la complexité des décisions à prendre au nom de la collectivité ont, depuis très longtemps, pris une telle ampleur que la participation directe des citoyennes et des citoyens à la décision collective est impossible dans la pratique. C'est pour cette raison que la démocratie de représentation s'est implantée de manière qu'un groupe restreint de citoyennes et de citoyens se « spécialisent » dans l'élaboration des lois. Les décisions se prennent de façon collégiale, après que les représentantes et représentants du peuple, qui disposent des moyens pour être bien informés, aient débattu d'une question. Il est par ailleurs présumé qu'ils prennent des décisions cohérentes, qu'ils ont une vision globale et à long terme de l'orientation qu'ils veulent imprimer à la société. L'art de gouverner – ou l'art du possible – consiste en la recherche d'un compromis entre le penchant naturel à accéder aux demandes du plus grand nombre et la responsabilité envers la société entière. Le parlement et le gouvernement ont en outre pour devoir d'effectuer certains arbitrages entre les plus forts et les plus faibles et faire en sorte de préserver les droits des minorités. En cette matière, l'intérêt général n'est pas l'égal de la somme des intérêts particuliers. Les élues et les élus, généralement regroupés en partis politiques, rendent des comptes à la population régulièrement par des élections où ils sont reconduits dans leurs fonctions ou évincés, selon l'appréciation populaire. C'est ce délicat processus de décision qui risque d'être secoué par la démocratie directe, du moins par ses abus, et le système politique s'en trouverait affaibli; un vote référendaire peut anéantir en un seul jour des années de travail législatif cohérent.

Gouverner exige du courage et il n'est point facile de le conserver et de le développer dans le contexte actuel où l'on constate une grande désaffection envers la classe politique et le politique en général. Certains y verront un moyen de lutter contre cette indifférence Nous croyons, au contraire, que la démocratie directe, surtout dans sa forme la plus avancée, soit l'initiative, renforcerait les penchants égoïstes des individus. La démocratie directe est un moyen, pour les mieux nantis, de s'opposer à la redistribution des richesses, les exemples ne manquent pas. Or, la citoyenne ou le citoyen calculateur qui analyse

toute politique à l'aune des coûts et bénéfices sur le plan personnel serait un modèle en progression selon nombreuses approches sociologiques[98].

En présence d'un recours obligatoire au référendum, la façon de gouverner s'en trouverait également modifiée puisque les autorités politiques adopteraient inévitablement des comportements prudents en cherchant ainsi à éviter le recours au référendum par la négociation permanente, soit avec les groupes capables d'initier une consultation ou par l'autocensure, soit avec des groupes qui possèdent déjà une force politique. La population détenant de fait un droit de veto, il en résulterait une « démocratie de consensus » où les décisions impopulaires, mais nécessaires, deviendraient très difficiles. En outre, la vie collective risque de souffrir de la lenteur des décisions, de l'incapacité du système de produire des politiques globales, orientées à long terme, au profit de compromis construits sur les forces du moment ou de souffrir tout simplement d'immobilisme.

Les lois adoptées au Manitoba et en Ontario qui obligent la tenue d'un référendum avant toute augmentation d'impôt, présentées comme des possibilités qu'offre la démocratie directe, ne représentent pas, de notre point de vue, des progrès vers une plus grande justice sociale.

Mais, ce qui nous semblerait le plus inquiétant serait l'instauration du droit d'initiative populaire. De telles procédures sont absolument imprévisibles et risquent de porter sur des questions relatives à la justice sociale et aux droits des minorités.

On pourra certainement présenter des exemples de mesures progressistes qui ont été adoptées par référendum d'initiative populaire, notamment en matière d'environnement, de nuisance à la santé ou du travail. On sait cependant qu'aux États-Unis, ce sont les mesures anti-fiscales profitables aux mieux nantis qui représentent la catégorie d'initiative la plus largement utilisée. La plus célèbre, la Proposition 13, adoptée en 1978 en Californie, a obtenu une majorité des deux tiers de la population à la suite d'une large participation. La majorité des votants s'étaient prononcés pour une diminution de l'impôt foncier. Cette décision collective a eu pour effet de réduire considérablement le nombre de fonctionnaires avec les effets néfastes qui ont suivi sur les politiques sociales et l'éducation. Par la suite, le « succès » californien a gagné d'autres États.

On a également assisté à des initiatives gagnantes en faveur de la peine de mort (dans plusieurs États), de la ségrégation raciale dans les autobus scolaires (au Colorado en 1974 et en 1979) et de la restriction à l'accès à l'éducation d'enfants de certains immigrés (Californie). Des sujets de première importance pour les femmes ne sont pas épargnés. Au Colorado, une mesure contre l'avortement a été adoptée à la suite d'une initiative; lors de cette consultation, la clarté laissant sans doute à désirer puisque 10 % des votants croyaient qu'un « oui » signifiait favoriser l'interruption volontaire de grossesse alors que c'était le contraire. Il est par ailleurs bien connu que le retard des femmes à obtenir le droit de vote en Suisse[99] tient en bonne partie à l'obligation constitutionnelle de recourir à

---

[98] Yannis PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 180.

[99] Les femmes n'ont obtenu le droit de vote au fédéral qu'en 1971.

la démocratie directe pour modifier la charte fondamentale – dont fait apparemment partie la loi électorale. Avec Yannis Papadopoulos nous nous interrogeons : « Si dans d'autres pays les électeurs mâles avaient aussi dû se prononcer sur la question, est-on aussi certain que le suffrage féminin aurait été acquis beaucoup plus tôt qu'en Suisse[100] ? »

Avec le droit d'initiative, les droits des minorités sont en danger. Aux États-Unis, les trois quarts des initiatives portant sur des questions raciales, ethniques, linguistiques ou encore sur les droits des homosexuels et sur les personnes atteintes du SIDA – dans une optique de restriction – ont réussi entre 1959 et 1993. Le contrôle judiciaire, qui n'arrive qu'après coup, ne protège et ne corrige que de façon imparfaite[101] ; le droit d'initiative risque donc d'accroître encore davantage le pouvoir des juges – déjà trop grand de l'avis de plusieurs – et de contribuer ainsi à une plus grande dépossession du pouvoir politique par les élues et les élus. La consultation postale tenue récemment en Colombie-Britannique sur les principes devant guider le gouvernement de la province dans ses négociations avec les autochtones ne peut non plus, selon l'avis de plusieurs, être qualifiée de progrès pour la démocratie et les droits des minorités[102].

Il semble par ailleurs que les mouvements sociaux ne tirent pas nécessairement le meilleur profit de ces recours directs à la population. Devant le recours obligatoire à un référendum ou la menace d'une initiative, les autorités politiques auront tendance à faire participer les représentantes et les représentants majeurs des mouvements sociaux à un processus de négociation. La participation des mouvements sociaux à la négociation n'est pas en soi condamnable; toutefois, une politique basée sur la négociation porte en elle des éléments paralysants. Par ailleurs, la participation des éléments les plus influents du mouvement aura comme conséquence probable de laisser de côté les demandes des groupes périphériques ou plus radicaux du mouvement au profit d'une participation plus directe aux négociations.

Si les référendums se multiplient, les mouvements sociaux auront tendance à développer une vision fragmentaire des problèmes plutôt que de favoriser le développement de solutions alternatives globales et à long terme. Les mouvements sociaux épuiseront également leurs ressources dans des luttes référendaires, qui exigent énormément d'énergie, et délaisseront d'autres formes d'action.

Enfin, les mouvements sociaux, s'ils participent eux-mêmes aux initiatives, seront forcément moins radicaux; ils devront adoucir leurs revendications s'ils veulent rejoindre une majorité de la population. En Suisse, le mouvement des femmes aurait eu moins de succès qu'aux États-Unis parce que, à force de se concentrer sur les tactiques

---

[100] Yannis PAPADOPOULOS. *Op. cit.*, p. 183.

[101] *Idem*, p. 182-185.

[102] Le gouvernement de la Colombie-Britannique a lancé une consultation populaire par la poste afin de faire entériner par la population huit principes, formulés en huit questions, devant le guider dans ses négociations avec les peuples autochtones. Il y a eu beaucoup d'opposition à cette procédure, plusieurs citoyennes et citoyens y voyant une façon pour la majorité d'exprimer sa force contre une minorité. On a en outre reproché au gouvernement la formulation tendancieuse de ses questions auxquelles il est difficile à première vue de s'opposer (exemple : Les parcs et les réserves naturelles devraient être maintenus à l'usage et à l'avantage de tous les gens de la Colombie-Britannique). Les questions ont obtenu un « oui » de la part de plus de 80 % des personnes qui ont répondu. (Antoine ROBITAILLE. « L'oppression : version québécoise, version BC », *Le Devoir*, 4 mai 2002, p. B12 et « Traités avec les autochtones. Un oui référendaire », *Le Devoir*, 4 juillet 2002, p. A4).

référendaires, il a négligé d'autres opportunités qui s'offraient à lui et a refusé ainsi de recourir à des stratégies de confrontation directe[103].

La démocratie directe présume de l'égalité des citoyennes et des citoyens et des acteurs sociaux : une personne, un vote. La réalité est évidemment bien différente. Il y a inégalité des moyens pour ce qui est de la publicité, de l'accès aux médias et même, pour ce qui est de l'initiative, inégalité dans la cueillette des signatures nécessaires. La cueillette de signatures exige en effet une mobilisation importante; aux États-Unis, des organisations qui désirent lancer des initiatives paient des gens pour recueillir ces signatures alors qu'en Suisse, des firmes de relations publiques se spécialisent dans ce genre d'opération[104]. On a aussi noté que plus les moyens utilisés sont importants plus les enjeux sont simplifiés, parfois jusqu'à de simples slogans[105]. On s'éloigne du militantisme qui veut convaincre et éduquer; c'est le nombre qui compte.

Ces inégalités peuvent évidemment être tempérées par des règles relatives aux dépenses. Il reste qu'une limite aux dépenses empêche les plus riches de consacrer des ressources financières exorbitantes, mais elle n'accorde pas de moyens équivalents à ceux qui n'en ont pas ou peu.

Dans certaines sociétés, on note un plus fort taux d'abstention chez les membres de groupes sociaux désavantagés sur les plans socio-économique et culturel. Ces personnes ont tendance à sous-estimer leur compétence politique. Dans les endroits où existe la démocratie directe, on a constaté que le taux de participation le plus élevé se trouve dans les classes moyenne et supérieure. Ce profil de participation peut encore accentuer les distorsions entre les nantis et les autres. Si les référendums sur diverses questions devenaient fréquents au Québec, qui peut affirmer que le taux de participation particulièrement élevé que nous connaissons aux élections générales se maintiendrait?

« L'égoïsme des nantis » peut s'exprimer d'autant plus librement qu'il se fait individuellement par l'entremise d'un vote secret. Et voilà toute la différence entre les choix qui sont faits publiquement par des personnes élues, après débat, et dont elles portent toute la responsabilité. L'électrice ou l'électeur individuel n'a de compte à rendre à personne, peut faire des choix ponctuels qui servent ses intérêts les plus personnels sans se préoccuper de la cohérence des décisions ni de ses effets sur l'ensemble de la société.

On objectera que le mouvement des femmes représente une force politique qui possède des capacités mobilisatrices considérables. Nous ne contestons pas ce fait, mais nous savons aussi que « les femmes » ne représentent pas un bloc idéologique monolithique et que chaque citoyenne agit sur la scène politique avec toute sa liberté, ne privilégiant pas nécessairement, et de bon droit, son appartenance au genre féminin ou au mouvement féministe. De plus, la démocratie directe, comme nous venons de le démontrer, exige des énergies que le mouvement peut consacrer peut-être plus utilement à autre chose. En effet, s'il pouvait initier des référendums qui pourraient faire avancer la condition

---

103 Yannis PAPADOPOULOS, *Op. cit.*, p. 168-170.

104 Ces firmes disposent de listes de personnes construites à partir de différents recoupements. Elles peuvent même rejoindre des personnes prêtes à signer pour n'importe quoi.

105 Yannis PAPADOPOULOS, *Op. cit.*, p. 168-170.

féminine, il aurait sans doute plus souvent à contrer des initiatives au potentiel rétrograde. Évidemment, pas plus que d'autres, nous ne pouvons prédire la dynamique qui s'installerait au Québec si on y introduisait des éléments de démocratie directe, mais il nous semble que la plus grande prudence s'impose.

Enfin, le mouvement des femmes a contribué à des progrès très importants pour la société québécoise sans cet outil. Il n'a d'ailleurs jusqu'à présent jamais réclamé l'instauration de la démocratie directe sous aucune forme.

Le Conseil du statut de la femme estime que les questions politiques et sociales sont complexes et qu'elles ne peuvent être tranchées par un oui ou par un non au gré des humeurs et de l'addition d'intérêts particuliers. Ce serait là s'exposer aux pires excès de la tyrannie de la majorité. Nous avons par ailleurs exposé nos craintes de voir dériver des recours directs à la population vers des reculs sociaux. C'est pourquoi nous ne voyons pas de progrès social dans un élargissement important de la démocratie directe au Québec. Tout au plus, serions-nous d'accord pour permettre au parlement d'initier un référendum, pouvoir qui appartient présentement exclusivement au gouvernement. Une telle mesure irait dans le sens de la valorisation des parlementaires et affirmerait l'indépendance du parlement.

En conséquence, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

9. **Que le gouvernement étudie la question de la démocratie directe avec beaucoup de prudence compte tenu notamment du devoir de l'État de préserver son pouvoir d'intervention en faveur de la justice sociale et de la protection des droits des minorités;**

   Que, si son analyse l'amène à proposer l'introduction d'éléments de démocratie directe dans les institutions démocratiques québécoises, il se limite à accorder au parlement le droit d'initier un référendum sur un sujet défini et sur une question formulée par la majorité des membres de l'Assemblée nationale;

   Que, dans tous les cas, le référendum demeure consultatif, comme c'est le cas présentement en vertu de la Loi sur la consultation populaire, et qu'en aucun cas les résultats d'un référendum ne lient le parlement ou le gouvernement.

Il est possible, qu'au terme de la consultation en cours sur les institutions démocratiques, le gouvernement soit quand même convaincu que le recours au référendum sur certaines questions s'impose et qu'il autorise en plus les référendums d'initiative populaire. S'il en arrivait à cette conclusion, l'exercice devrait être assorti de balises qui permettront d'empêcher des dérives graves. Il devra alors limiter au minimum les questions sur lesquelles un référendum serait obligatoire; dans le cas d'initiative populaire, il devra placer des exigences très élevées pour ce qui est du nombre de signatures à recueillir.

6.2 La place des régions dans le système politique et les femmes

Le ministre convie encore une fois la population québécoise à réfléchir à différentes formes de décentralisation du pouvoir en faveur des régions. Le ministre offre le choix entre la Chambre des régions ou l'instauration des pouvoirs locaux démocratiques plus autonomes. Le Conseil du statut de la femme n'est pas en mesure d'évaluer les qualités ou les défauts de chacune de ces options. Il estime cependant que certaines conditions devront être réunies pour que l'exercice ne se solde pas des régressions pour la population féminine.

La décentralisation pose en effet deux enjeux majeurs pour les femmes. D'abord, les modes d'accession à ces instances devront être conçus de manière que les femmes et les hommes aient des chances égales de s'y retrouver afin de représenter la population. Ensuite, ces instances devront être en mesure de prendre en compte les expériences, les aspirations et les intérêts des femmes dans l'exercice de leurs pouvoirs.

Un mouvement de décentralisation des pouvoirs vers des instances régionales peut modifier profondément les relations que les Québécoises ont entretenues à l'endroit de la vie publique en général, notamment leurs rapports à l'État; les femmes pourraient aussi être appelées à appréhender autrement les inégalités dont elles font encore l'objet et à travailler différemment à y trouver des solutions durables, ne serait-ce que par un changement de leurs interlocuteurs. Les nouvelles structures décentralisées devraient y jouer un rôle actif et, dès lors, prendre en considération de façon fondamentale les préoccupations et les revendications des femmes. La déconcentration administrative que le Québec a connue au cours des quinze dernières années a entraîné des changements importants dans la façon de faire valoir les points de vue des femmes et leurs besoins par le mouvement féministe. Entre autres, les représentantes des groupes ont dû multiplier les démarches qu'elles avaient l'habitude de faire auprès de l'État central dans chacune des régions administratives. Certes, ces changements ont entraîné une connaissance plus fine de la situation des femmes, mais ils ont, en contrepartie, obligé les groupes voués à la défense des intérêts des femmes à déployer des énergies considérables.

Aussi, les opinions sont partagées dans le mouvement des femmes sur la régionalisation telle qu'elle s'est pratiquée au Québec jusqu'à présent. Alors que certains groupes et certaines femmes, bien ancrés dans leur milieu, voient l'occasion d'apporter une vision multidimensionnelle au développement de leur région, d'autres pressentent une menace quant au maintien et à l'avancement des droits des femmes, généralement définis dans des politiques et des normes nationales.

Le ministre entend procéder à la décentralisation sur une base démocratique et il doit être encouragé à poursuivre dans cette voie. Un tel projet déclenchera certainement un large débat public auquel les femmes, citoyennes dans chacune de leur région, ainsi que les groupes qui agissent localement ne manqueront pas de participer. Au cours de ce débat, la population devrait avoir accès à toute l'information susceptible de l'amener à des jugements éclairés sur l'opération et ses effets sur la vie publique du Québec, sur celle de ses régions ainsi que sur leur population.

La composition des instances régionales devrait renforcer la participation des Québécoises à la prise de décision collective. La prise en considération des expériences de la population féminine, de ses préoccupations et de ses revendications passe, entre autres, par une présence significative des femmes dans les instances politiques. Les structures des éventuelles instances régionales et leur mode d'accès devront faire en sorte de ne pas exclure les femmes; au contraire, elles devraient être conçues de manière à faciliter leur participation et leur intégration. On sait, par exemple, que les conseils régionaux de développement (CRD) et les conseils locaux de développement (CLD) reflètent, à cause de leur mode de dotation, la faible représentation des femmes dans les conseils municipaux. En effet, en accordant un pourcentage important des sièges de ces organismes aux membres des conseils municipaux – ce qui est par ailleurs légitime compte tenu de leur élection au suffrage universel – on ne pouvait atteindre une présence équitable des femmes.

On ne peut prévoir la dynamique qui pourrait s'installer dans d'éventuelles institutions qu'on annonce démocratiques, soit élues au suffrage universel; il nous semble que l'élection des membres de ces institutions directement par la population favoriserait une meilleure égalité des chances que la concurrence entre les groupes que nous connaissons présentement pour occuper les postes de commande dans les instances locales et régionales. Il nous semble toutefois vraisemblable que les difficultés que nous évoquions précédemment pour l'accès des femmes aux instances de pouvoir se manifesteront également. **C'est pourquoi les recommandations que nous avons déjà formulées, tant à l'intention du législateur que des partis politiques, pour les niveaux national et municipal, s'appliquent évidemment pour le niveau régional.**

Le mouvement de décentralisation doit aussi être fondé sur l'équité. Le rapprochement des lieux de décision de la population doit viser à mieux répondre aux besoins des Québécoises et des Québécois. Malgré des améliorations certaines dans les conditions de vie des femmes, des inégalités de fait persistent; elles se manifestent encore par une dépendance économique, la division sexuelle des rôles et des tâches tant dans le privé que dans l'espace public ainsi que la violence. À cet égard, la décentralisation ne devra pas, dans ses effets, faire en sorte que des disparités ou des orientations régionales accentuent les inégalités entre les femmes et les hommes ou encore entre les femmes des différentes régions du Québec. Se pose alors l'étendue des pouvoirs qu'auraient les éventuelles instances régionales. Notre désir n'est pas de nous opposer à une volonté des citoyennes et des citoyens de chaque région d'avoir une meilleure prise sur les décisions qui les concernent; toutefois, nous ne pouvons taire les craintes que nous avons de voir apparaître ou réapparaître des disparités régionales susceptibles de nuire à l'atteinte de l'égalité des sexes.

Il nous semble primordial que les discussions à venir sur la dévolution des pouvoirs portent sur l'accès aux ressources nécessaires dont disposeront ces instances, soit par des pouvoirs autonomes de taxation ou par un financement assuré par l'État central. Au point où nous en sommes, c'est-à-dire au tout début du débat, nous croyons que les pouvoirs autonomes de taxation doivent être limités compte tenu des inégalités dans la répartition de la richesse foncière et économique sur le territoire québécois.

Nous insistons également pour que, dès l'amorce des discussions sur le sujet, l'État central place comme principe qu'il n'entend pas se départir de ses responsabilités concernant l'atteinte de l'égalité sous toutes ses formes et la répartition de la richesse. Si l'uniformité des politiques n'est pas toujours souhaitable sur l'ensemble du territoire, il nous semble, toutefois, qu'il doit y avoir une égalité dans les résultats des mesures prises par l'État central et les instances régionales à venir.

Les femmes se souviennent que, dans le passé, ce sont bien souvent des interventions centralisées qui ont contribué à aplanir certaines inégalités et à provoquer des changements importants. Nous pensons particulièrement à l'accès à l'éducation, à un ensemble de lois à caractère social, aux programmes universels de sécurité sociale et à la Charte québécoise des droits et libertés.

En somme, quelles que soient les stratégies de décentralisation privilégiées par la population québécoise ou le gouvernement, elles devraient permettre d'intégrer les préoccupations des femmes en matière d'égalité des sexes, de favoriser la redistribution de la richesse ainsi que de réduire les inégalités économiques.

Aussi, les engagements que le gouvernement pourrait prendre ou les stratégies qu'il pourrait élaborer en faveur de l'équité doivent être relayés au niveau régional, notamment par l'entremise de la politique en condition féminine. Le Conseil du statut de la femme est à compléter une série d'avis portant sur les problématiques propres à chacune des régions du Québec et dans lesquels il formule des recommandations ajustées à chaque contexte régional. Plusieurs de ces recommandations s'adressent aux instances locales et régionales qui détiennent présentement une certaine marge de manœuvre dans l'application des politiques gouvernementales ou qui exercent des choix stratégiques sur le plan socio-économique. Un certain nombre des préoccupations exprimées dans nos avis et par les groupes associés au mouvement des femmes dans les régions seront sans doute dirigées vers les éventuelles institutions démocratiques régionales; leur autonomie devra s'arrêter là où des disparités sont susceptibles d'apparaître dans l'application de mesures.

À ce sujet, rappelons que la politique gouvernementale en matière de condition féminine affirme que « si le gouvernement forge les outils, le relais doit être pris partout, par chacune et chacun, dans son milieu, afin que disparaissent les iniquités et que s'infléchissent les mentalités. Ces préoccupations sont au cœur du nouveau contrat souhaité par le gouvernement[106]. » Nous tenons à cet engagement gouvernemental.

Pour qu'une éventuelle décentralisation des pouvoirs en faveur des régions contribue au progrès social et économique du Québec et à l'égalité entre les femmes et les hommes, nous estimons que de nouveaux arrangements politiques, s'ils se concrétisent, devraient reposer clairement sur l'équité, la participation sans exclusion et la démocratie. C'est pourquoi **le Conseil du statut de la femme recommande :**

---

[106] Secrétariat à la condition féminine, *Un avenir à partager : la politique en matière de condition féminine*, Québec, le Secrétariat, 1993, p. 15.

10. **Que, dans l'exercice de dévolution de pouvoirs vers d'éventuelles instances régionales, l'État central pose comme principe qu'il n'entend se départir d'aucune de ses fonctions ayant une incidence sur l'accès à l'égalité entre les femmes et les hommes sous toutes ses formes et sur la redistribution de la richesse collective.**

11. **Que les textes constitutifs ayant trait à la création de nouvelles instances régionales fassent explicitement référence aux principes suivants :**

   - **que, parmi les objectifs principaux de la décentralisation, on compte l'égalité des chances et des résultats, la réduction des inégalités économiques, notamment les inégalités entre les femmes et les hommes, et la redistribution de la richesse;**
   - **qu'en matière d'accessibilité et de prestation de services, les instances régionales, dans une perspective d'équité, soient tenues de respecter des standards nationaux;**
   - **que les instances politiques régionales agissent comme relais en ce qui concerne les engagements pris au niveau national en matière de condition féminine;**
   - **que les instances politiques régionales intègrent la problématique de la condition féminine (la reconnaissance d'expériences propres aux femmes ainsi que l'existence d'intérêts qui leur sont particuliers) dans les choix et les décisions qu'elles seront appelées à faire dans l'exercice de leurs responsabilités.**

CONCLUSION

Des obstacles se dressent encore sur la route de l'égalité des femmes et des hommes dans les institutions démocratiques; il convient certainement de les apprécier à leur juste dimension dans le débat sur l'accès des femmes au pouvoir. Le déficit démocratique que représente la persistance de la faible présence des femmes n'est-il que le reflet de l'inégalité socio-économique que vivent les femmes dans la société en général ou est-il attribuable à un quelconque défaut majeur du système politique ou électoral?

Existe-t-il un mécanisme pratique et acceptable, en termes démocratiques, qui permettrait enfin aux femmes d'être présentes dans les instances représentatives proportionnellement à leur importance dans la société? Les embûches que les femmes rencontrent pour occuper la place qui leur revient dans les lieux de pouvoir peuvent-elles être dissociées de la lutte incessante qu'elles doivent continuer à mener pour une véritable égalité dans les domaines sociaux, économiques et familiaux?

Ces interrogations n'ont pas fini d'animer les débats dans le mouvement féministe. Nous avons voulu, par cette étude, contribuer aux discussions qui ont cours tant dans le mouvement des femmes que dans d'autres milieux en apportant notamment un éclairage à partir d'expériences étrangères. Nous avons également voulu apporter quelques notions relatives au fonctionnement des institutions politiques, plus particulièrement au regard du mode de scrutin et du régime politique.

Le débat est donc de nouveau ouvert pour ce qui est des meilleures attitudes et mesures à prendre pour faire progresser les Québécoises dans le monde politique. Pour sa part, le Conseil mise avant tout sur la sensibilisation de tous les acteurs du système politique à l'enjeu démocratique que représente l'intégration des femmes dans les postes représentatifs; il s'adresse tour à tour au gouvernement, aux partis politiques et aux femmes elles-mêmes. Par les propositions qu'il formule au regard de la vie politique, il entend établir une plus grande égalité des chances dans le processus électoral et dans la société en général. Ce faisant, il travaille pour un élargissement de la pratique démocratique qui sera bénéfique non seulement pour les femmes, mais aussi pour d'autres catégories de personnes qui rencontrent des difficultés de participation tels les parents de jeunes enfants, les personnes salariées ou à plus faibles revenus, etc.

L'importance, pour les femmes, de prendre leur part de pouvoir ne répond donc pas seulement à une attente de leur part d'un accroissement de leur capacité d'agir sur leurs conditions de vie, mais il en va également de la qualité de la vie démocratique dans notre société.

La suite du débat doit toutefois se faire en gardant à l'esprit les forces des Québécoises par rapport à leur participation au pouvoir politique. Le Québec occupe somme toute une place fort enviable à l'échelle internationale pour ce qui est du nombre de députées bien que l'on doive continuer à travailler à l'amélioration de la situation. C'est là le résultat d'un intérêt certain des femmes pour les affaires publiques et de l'insistance du

mouvement des femmes sur l'importance d'être présentes dans les lieux de pouvoir. Ce résultat tient également à la place que les femmes ont pu se tailler dans les partis politiques qui, malgré les reproches que l'on peut leur adresser sur des comportements conformistes, ne sont pas insensibles aux demandes des femmes. Nous nous attendons cependant à ce qu'ils prennent des engagements et mettent en place des mesures concrètes montrant l'intérêt qu'ils portent à cette question.

Le débat public lancé par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques met en présence le mouvement des femmes avec des acteurs du système politique québécois et des groupements à la recherche d'un renouvellement de la vie démocratique au Québec. Nous souhaitons ardemment qu'une meilleure compréhension des attentes et des réalités des unes et des autres émerge de cet exercice. Il nous semble non moins souhaitable que le mouvement des femmes y trouve un lieu pour exprimer ses attentes et formuler ses propositions.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

1. Que les partis politiques qui exercent déjà un contrôle des dépenses à l'occasion des investitures maintiennent ou améliorent leurs règles à cet égard;

   Que les partis qui n'auraient pas encore adopté de telles règles le fassent;

   Que les partis politiques municipaux se dotent également de lignes de conduite en matière de financement des investitures.

2. Que les partis politiques se dotent, au niveau des circonscriptions ou des districts municipaux, de comités de recrutement composés à part égale de femmes et d'hommes.

3. Que les partis politiques assument plus activement leur fonction de formation politique de leurs membres.

4. Qu'un parti politique qui, à la suite d'une élection générale, compte au moins 30 % de femmes parmi ses députés reçoive un remboursement de ses dépenses électorales majoré du pourcentage de femmes élues dans sa formation politique;

   Que la Loi électorale stipule que cette mesure prendra fin lorsque le pourcentage des députées à l'Assemblée nationale aura atteint 40 % à la suite d'une élection générale.

5. Que le gouvernement du Québec, à l'échéance de la période de cinq ans prévue pour l'application du programme *À égalité pour décider*, reconduise sur une base permanente ce programme et qu'il accroisse les ressources financières qu'il y consacre.

6. Qu'une partie du budget consacré au programme *À égalité pour décider* soit réservée au soutien des projets destinés aux femmes issues des diverses communautés culturelles.

7. Que le gouvernement du Québec s'engage clairement à utiliser son pouvoir de nomination dans un esprit d'équité avec l'objectif d'atteindre la parité femmes/hommes dans les postes relevant de sa nomination et qu'il émette une directive à cet effet;

   Que le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs soit chargé de l'application de cette directive;

   Que chaque ministre responsable d'organismes gouvernementaux fasse en sorte que ses propositions au Conseil des ministres pour la nomination des membres de ces organismes soient équitables quant au nombre de femmes proposées.

8. Que le gouvernement, lorsqu'il doit consulter avant de procéder à une nomination, exige des organismes ou des personnes qu'il consulte ou qui proposent des candidates et des candidats une liste de personnes composée à part égale de femmes et d'hommes.

9. Que le gouvernement étudie la question de la démocratie directe avec beaucoup de prudence compte tenu notamment du devoir de l'État de préserver son pouvoir d'intervention en faveur de la justice sociale et de la protection des droits des minorités;

   Que, si son analyse l'amène à proposer l'introduction d'éléments de démocratie directe dans les institutions démocratiques québécoises, il se limite à accorder au parlement le droit d'initier un référendum sur un sujet défini et sur une question formulée par la majorité des membres de l'Assemblée nationale;

   Que, dans tous les cas, le référendum demeure consultatif, comme c'est le cas présentement en vertu de la Loi sur la consultation populaire, et qu'en aucun cas les résultats d'un référendum ne lient le parlement ou le gouvernement.

10. Que, dans l'exercice de dévolution de pouvoirs vers d'éventuelles instances régionales, l'État central pose comme principe qu'il n'entend se départir d'aucune de ses fonctions ayant une incidence sur l'accès à l'égalité entre les femmes et les hommes sous toutes ses formes et sur la redistribution de la richesse collective.

11. Que les textes constitutifs ayant trait à la création de nouvelles instances régionales fassent explicitement référence aux principes suivants :

    - que, parmi les objectifs principaux de la décentralisation, on compte l'égalité des chances et des résultats, la réduction des inégalités économiques, notamment les inégalités entre les femmes et les hommes, et la redistribution de la richesse;
    - qu'en matière d'accessibilité et de prestation de services, les instances régionales, dans une perspective d'équité, soient tenues de respecter des standards nationaux;
    - que les instances politiques régionales agissent comme relais en ce qui concerne les engagements pris au niveau national en matière de condition féminine;
    - que les instances politiques régionales intègrent la problématique de la condition féminine (la reconnaissance d'expériences propres aux femmes ainsi que l'existence d'intérêts qui leur sont particuliers) dans les choix et les décisions qu'elles seront appelées à faire dans l'exercice de leurs responsabilités.

ANNEXE I

FEMMES ÉLUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, 1962-1998

Élection générale	Nombre d'élues	Nombre de sièges	% d'élues
1962	1	95	1,1%
1966	1	108	0,9%
1970	1	108	0,9%
1973	1	110	0,9%
1976	5	110	4,5%
1981	8	122	6,6%
1985	18	122	14,8%
1989	23	125	18,4%
1994	23	125	18,4%
1998	29	125	23,2%

ANNEXE 2

FEMMES ÉLUES À LA CHAMBRE DES COMMUNES QUÉBEC - 1972-2000			
Élection générale	Nombre d'élues	Nombre de sièges	% d'élues
1972	3	75	4,0%
1974	3	74	4,1%
1979	4	75	5,3%
1980	6	75	8,0%
1984	14	75	18,7%
1988	13	75	17,3%
1993	10	75	13,3%
1997	18	75	24,0%
2000	18	75	24,0%

ANNEXE 3

Députées à l'Assemblée nationale et ministres dans le gouvernement du Québec - 1962-2002				
		Femmes	Total	Taux de féminité
1962	Députées	1	95	1,1%
	Ministres	1	20	5,0%
1966	Députées	1	108	0,9%
	Ministres	0	21	0,0%
1970	Députées	1	108	0,9%
	Ministres	1	23	4,3%
1973	Députées	1	110	0,9%
	Ministres	1	27	3,7%
1976	Députées	5	110	4,5%
	Ministres	1	25	4,0%
1981	Députées	8	122	6,6%
	Ministres	2	28	7,1%
1985	Députées	18	122	14,8%
	Ministres	4	28	14,3%
1989	Députées	23	125	18,4%
	Ministres	6	30	20,0%
1994	Députées	23	125	18,4%
	Ministres	5	19	26,3%
1998	Députées	29	125	23,2%
	Ministres	8	26	30,8%
2001	Députées	31	125	24,8%
	Ministres	8	30	26,7%
2002*	Députées	31	125	24,8%
	Ministres	10	36	27,8%

Source : Louise MOTARD et Lucie DESROCHERS. Les Québécoises déchiffrées : portrait statistique, ouvrage réalisé par le Conseil du statut de la femme, Québec, Les Publications du Québec, 1995, 181 p. et Bibliothèque de l'Assemblée nationale. Guide parlementaire québécois, Québec, Assemblée nationale, 1999, 243 p.
Compilation : Nathalie Roy, Conseil du statut de la femme.

* Au lendemain du remaniement ministériel du 30 janvier 2002.

BIBLIOGRAPHIE

ABY-ZAYD, Gehan. « In search of political power : women in parliament in Egypt, Jordan and Lebanon », dans *Women in parliament : beyond numbers*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998, p. 43-54.

ARSENEAU, Thérèse. « The Representation of Women and Aboriginal Peoples Under PR : Lessons from New Zealand », *Options politiques*, novembre 1997, p. 9-12.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Création officielle du Réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée parlementaire le la Francophonie*, communiqué de presse, 11 juillet 2002.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Les activités multilatérales*, (page consultée le 11 juillet 2002), adresse URL : http://www.assnat.qc.ca/fra/associations/act-multi.htm#apf

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale du Québec 2001-2002*, Québec, l'Assemblée, 2002, 83 p.

BARKER, Fiona et autres. « An Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand », dans *Mixed-Member Electoral System. The Best of Both Worlds?*, sous la direction de Matthew Soberg Shugart et Martin P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 296-322.

BERNARD, Louis. *Réflexions sur l'art de se gouverner. Essai d'un praticien*, Montréal, ÉNAP et Québec/Amérique, 1987, 132 p.

BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE. *Guide parlementaire québécois*, Québec, Assemblée nationale, 1999, 243 p.

BRAUD, Philippe. « Sous-représentation des femmes et suspicion du système politique démocratique », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 490-494.

CABINET DU PREMIER MINISTRE. *Nominations du Conseil des ministres*, communiqué de presse, 28 juin 2002.

CAILLE, Pierre-Olivier. « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *Revue du droit public*, n° 6, 2000, p. 1701-1744.

CAMGAARD, Erik. « The Political Roles of Danish MPs », dans *Members of Parliament in Western Europe. Roles and Behaviour*, sous la direction de Wolfgang C. Müller et Thomas Saalfeld, Londres et Portland, Oregon, 1997, p. 79 à 90.

CHARBONNEAU, Jean-Pierre. *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes. Document de réflexion populaire*, Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 2002, 38 p.

CLOUTIER, Mario. « Bouchard s'attaque au déficit féminin. Le premier ministre vise à ce que bientôt la moitié des sous-ministres soient des femmes », *Le Devoir*, 23 mai 1997, p. A5.

Colloque « Le parlementarisme : un outil démocratique nécessaire. Québec, 29 septembre au 1er octobre 1994 », Québec, Assemblée nationale, 285 p.

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS. *Pour une démocratie électorale renouvelée*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, vol. 1, 1991, 563 p.

CONSEIL DE L'EUROPE. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Strasbourg, le Conseil, 2000, 129 p.

CONSEIL DE L'EUROPE. *La démocratie paritaire – Quarante années d'activité du Conseil de l'Europe. Actes du séminaire, Strasbourg, 6 et 7 novembre 1989*, Strasbourg, 1992, 64 p.

CONSEIL DE L'EUROPE. *Les femmes en politique dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Direction générale des droits de l'homme, le Conseil, juillet 2001, 62 p. (document EG (2001) 6).

CONSEIL DE L'EUROPE. *4e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Istanbul, 13-14 novembre 1997) : Déclaration et résolutions. Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme critère fondamental de la démocratie.* [Strasbourg], le Conseil, document no MEG-4(97) 18 [s.p.].

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Pour une réelle démocratie de représentation – Avis sur l'accès des femmes dans les structures officielles du pouvoir*, [recherche et rédaction : Lucie Desrochers], Québec, le Conseil, avril 1994, 60 p.

DAHLERUP, Drude. « Using Quotas to Incease Women's Political Representation », dans *Women in Parliament : Beyond Numbers*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998, p. 91-106.

DAUPHIN, Sandrine. *Les femmes dans la vie politique française. Colloque « À égalité pour décider ». Samedi 7 avril 2001*, 11 p. (document non publié).

DESROCHERS, Lucie. « Les candidates et les élues aux élections générales au Québec. À l'image des progrès des femmes? », *Cahiers réseau de recherches féministes*, Université du Québec, n° 2, décembre 1995, p. 77-93.

DESROCHERS, Lucie. *Femmes et démocratie de représentation : quelques réflexions*, Québec, Conseil du statut de la femme, octobre 1994, 83 p.

DOUBLET, Jean-Marie. *Le financement de la vie politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, 127 p. (coll. Que sais-je?, n° 2550).

Election Commission of India. *The Electoral System of India*, (page consultée le 21 janvier 2002), adresse URL : http://www.eci.gov.in/infoeci/elec_sys/#ReservationofSeats

Elections around the world. 4 février 2002, (page consultée le 20 mars 2002), adresse URL : http://www.electionworld.org

Emily's List. The nationwide network of political donors helping to elect pro-choice Democratic women, 9 août 2001, (page consultée le 9 août 2001), adresse URL : http://www.emilyslist.org

FABRE, Clarisse. « Pour les élections législatives, la droite a relégué la parité au second plan », *Le Monde*, 10 mai 2002, p. 9.

FRANCE. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. *Statistiques candidatures législatives 2002 (1er tour)*, (page consultée le 20 juin 2002), adresse URL : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections/tout_savoir_sur_les_elections/index_html/stat-candidats.xls

FRANCE. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. *Statistiques candidatures législatives 2002 (2e tour)*, (page consultée le 20 juin 2002), adresse URL : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections/tout_savoir_sur_les_elections/index_html/stat_candidats2.xls

FRANCE. PREMIER MINISTRE, OBSERVATOIRE DE LA PARITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES. LA RAPPORTEUSE GÉNÉRALE. *Document de travail. Application de la loi du 6 juin 2000 dite sur la parité aux élections législatives de juin 2002*, Paris, l'Observatoire, 2002, 35 p.

GENISSON, Catherine. *La parité entre les femmes et les hommes: une avancée décisive pour la démocratie*, Paris, République française, Premier ministre, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, 2002, 141 p.

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE. *Status of Women in New Zealand, November 2001. Draft Report to the United Nations Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Wellington, [s.d.], 127 p. (document non publié).

GROUPE DE SPÉCIALISTES SUR L'ÉGALITÉ ET LA DÉMOCRATIE. *Rapport final d'activités*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 130 p. (coll. Contributions et études).

HEIDAR, Knut. « Roles, Structures and Behaviour : Norvegian Parliamentarians in the Nineties », dans *Members of Parliament in Western Europe. Roles and Behaviour*, sous la direction de Wolfgang C. Müller et Thomas Saalfeld, Londres et Portland, Oregon, 1997, p. 91-109.

LENOIR, Noëlle. « La parité bafouée », *L'Express*, n° 2657, 6 juin 2002, p. 52.

LOVENKUSKI, Joni. « Compatibilité de la démocratie paritaire avec la législation constitutionnelle et électorale du Royaume-Uni », dans Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Rapport final d'activités*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 130 p. (coll. Contributions et études).

MAILLÉ, Chantal. *Les Québécoises et la conquête du pouvoir politique : enquête sur l'émergence d'une élite politique féminine au Québec*, Montréal, Éditions St-Martin, 1990, 194 p.

MAILLÉ, Chantal. *Notes sur la présentation de Chantal Maillé au Conseil du statut de la femme le 8 juin 2001. Thème : la parité en politique*, 7 p., [document non publié].

MARQUES-PEREIRA, Bérengère. « Quotas ou parité. Enjeux et argumentation », *Recherches féministes*, vol. 12, n° 1, 1999, p. 103-121.

MASSICOTTE, Louis. « Quelques aspects méconnus du système électoral allemand. La proportionnelle a préservé la cohésion du pays en évitant la polarisation », *Le Devoir*, 26 septembre 2002, p. A9.

MENY, Yves. *Politique comparée. Les démocraties : États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, R.F.A.*, Paris, Montchrestien, 1988, 537 p.

MOTARD, Louise et Lucie DESROCHERS. *Les Québécoises déchiffrées : portrait statistique*, ouvrage réalisé par le Conseil du statut de la femme, Québec, Les Publications du Québec, 1995, 181 p.

NATIONS UNIES. DIVISION FOR THE ADVANCEMENT OF WOMEN. *Replies to questionnaire on the implementation of the Beijing platform for action*, 14 septembre 2000, (page consultée en février 2002), adresse URL : http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/countrylist.htm

NORRIS, Pippa. « Women Politicians : Transforming Westminster? » dans *Women in Politics*, dir.: Joni Lovenkuski et Pippa Norris, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 91-104.

PAPADOPOULOS, Yannis. *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, 329 p. (coll. Politique comparée).

PARLEMENT EUROPÉEN. DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES. *Incidences variables des systèmes électoraux sur la représentation politique des femmes*, Luxembourg, août 1997, 45 p. (série Droit des femmes : W-10).

PINTAT, Christine. « Les femmes dans les parlements et dans les partis politiques en Europe et en Amérique du Nord », dans *Encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris, Presses universitaires de France, c1997, p. 793-825.

PISIER, Évelyne. « Égalité ou parité? », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 514-517.

RAUZDUEL, Sainte-Croix. « Du cens à la parité : la conquête électorale féminine pour le droit de vote selon l'exemple de la France », *Les Cahiers de Droit*, vol. 41, n° 4, décembre 2000, p. 745-780.

REMY, Jacqueline et Éric MANDONNET. « Femmes : oui à l'égalité, non à la parité », *L'Express*, 11 février 1999, p. 50-55.

ROBITAILLE, Antoine. « L'oppression : version québécoise, version BC », *Le Devoir*, 4 mai 2002, p. B12.

SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE. *Un avenir à partager : la politique en matière de condition féminine*, Québec, le Secrétariat, 1993, 173 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *L'effectif de la fonction publique du Québec 2000*, Québec, le Secrétariat, 2001, 70 p.

SINEAU, Mariette. « Électrices émancipées recherchent parité politique désespérément. Vote et aspirations des Françaises dans l'après-Mitterrandisme », *Politique et sociétés*, vol. 17, n^os^ 1 et 2, 1998, p. 49-70.

SINEAU, Mariette. « Inégalité sexuelle et inégalités sociales. Débuts laborieux pour la parité », *Le Monde diplomatique*, mars 2002, p. 23.

SINEAU, Mariette. « Parité et principe d'égalité : le débat français », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 514-517.

STATISTIQUE CANADA. *Population active, occupée et en chômage, et taux d'activité et de chômage, Québec, 2001*, (page consultée le 1er juillet 2002), adresse URL : http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Labour/labor07b_f.htm

TAHON, Marie-Blanche. « Citoyenneté et parité politiques », *Sociologie et sociétés*, vol. XXXI, n° 2, automne 1999, p. 73-87.

TARDY, Évelyne. *Premiers résultats – Enquête sur les différences de genre dans le militantisme politique au Québec (PQ et PLQ)*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Faculté de science politique et de droit, décembre 2000, 15 p.

THE COMMONWEALTH. *Report of the Commonwealth Secretary-General on the Implementation of the 1995 Commonwealth Plan of Action on Gender and Development*, 2001, 45 p., (page consultée le 23 janvier 2002), adresse URL : http://www.thecommonwealth.org/gender/htm/whatwedo/why/sg.htm

« Traités avec les autochtones. Un oui référendaire », *Le Devoir*, 4 juillet 2002, p. A4.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Hommes et femmes en politique. La démocratie inachevée. Étude comparative mondiale*, Genève, 1997, 151 p.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Le suffrage féminin. Une chronologie mondiale de la reconnaissance aux femmes des droits de voter et d'être candidates*, (page consultée à plusieurs reprises entre le 18 février et le 14 août 2002), adresse URL : http://www.ipu.org/french/issues/wmndocs/suffrage.htm

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Les femmes dans les parlements nationaux*, (page consultée à plusieurs reprises entre le 18 février et le 14 août 2002), adresse URL : http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Les femmes en politique 1945-2000. Dossier d'information*, Genève, Union interparlementaire, 2000, 36 p. (série « Rapports et documents » n° 37.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, Genève, Union interparlementaire, 1999, 76 p. (série « Rapports et documents » n° 35).

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Participation des femmes à la vie politique et au processus de prise de décision. Étude mondiale sur la situation à la date du 1er avril 1988*, Union interparlementaire, Genève, 1988, 56 p. (série « Rapports et Documents », n° 15).

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Plan d'action pour remédier aux déséquilibres actuels dans la participation des hommes et des femmes à la vie politique*, adopté par le Conseil interparlementaire, organe directeur plénier de l'Union interparlementaire, lors de sa 154e session, (Paris, 26 mars 1994), [Genève], 1994, [s.p.].

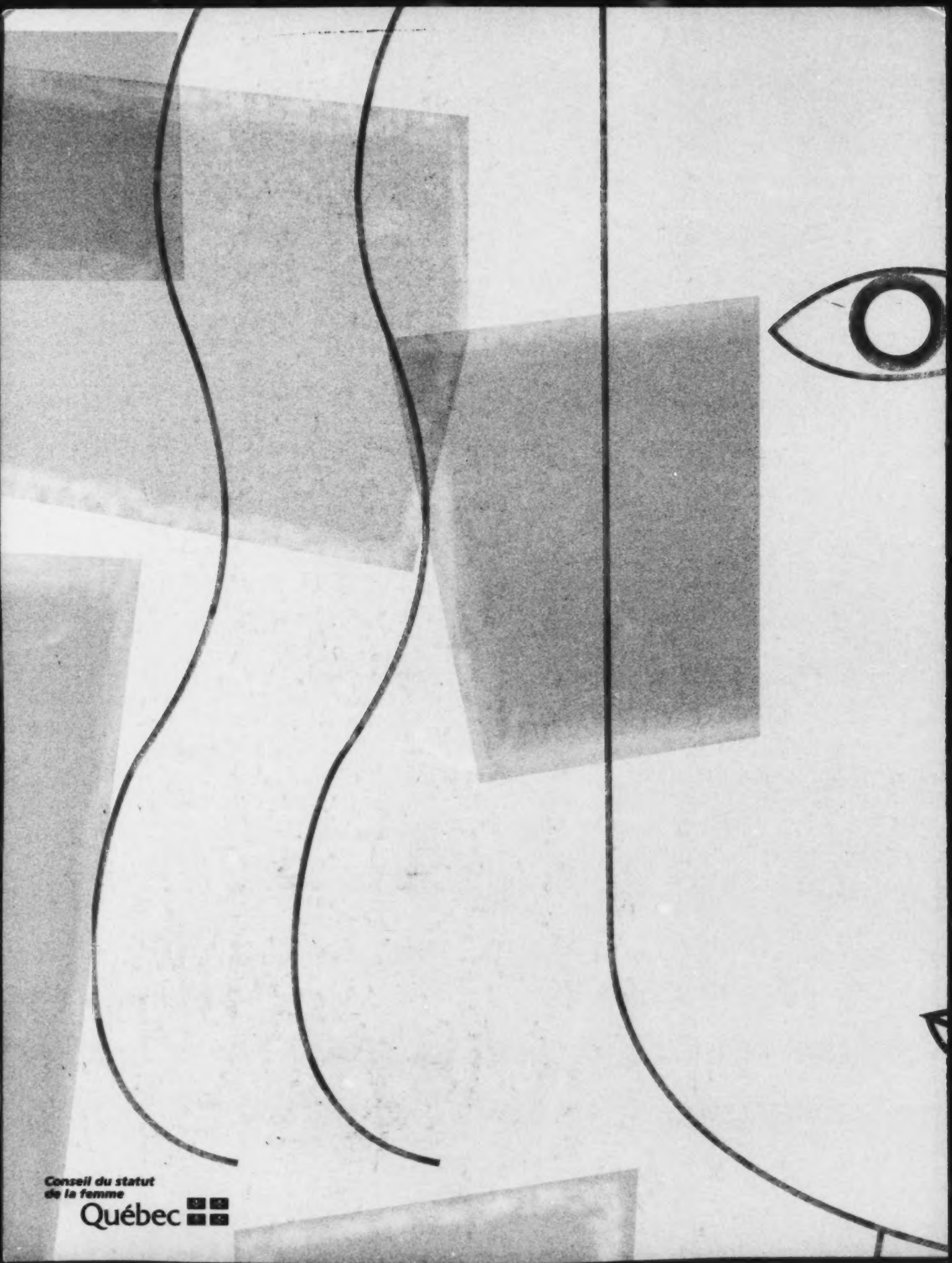
UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Systèmes électoraux. Étude comparative mondiale*, Genève, Union interparlementaire, 1993, 92 p.

VERDIER, Marie. « Élections législatives 2002. Pour les investitures, la parité avance à pas très comptés. Les femmes ne représentent que 38,5 % des candidats aux élections législatives, avec cependant des écarts considérables d'un parti à l'autre », *La Croix*, 21 mai 2002, p. 6.

YOUNG, I. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, cité dans Bérengère MARQUES-PEREIRA. « Quotas ou parité. Enjeux et argumentation », *Recherches féministes*, vol. 12, n° 1, 1999, p. 103-121.

YOUNG, Lisa. *Feminists and Party Politics*, Vancouver et Toronto, UBC Press, 2000, 246 p.

YOUNG, Lisa. *Systèmes électoraux et corps législatifs représentatifs : examen de divers systèmes électoraux à envisager*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, juillet 1994, 64 p. (no de publication : 94-L-206).



Conseil du statut
de la femme
Québec